

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales



TESIS DOCTORAL

**La unión africana, la convivencia entre la fragilidad estatal y el
supranacionalismo: análisis político institucional de la integración
africana de 2000 a 2016**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Alban Kouakou N'Dri

Director

Francisco Aldecoa Luzárraga

Madrid, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

**Departamento de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales**



**LA UNIÓN AFRICANA, LA CONVIVENCIA ENTRE LA
FRAGILIDAD ESTATAL Y EL SUPRANACIONALISMO:
ANÁLISIS POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN
AFRICANA DE 2000 A 2016**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

Presentada por:

D. Alban Kouakou N'DRI

Bajo la dirección del profesor:

Dr. Francisco Aldecoa LUZÁRRAGA

MADRID, 2016



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA UNIÓN AFRICANA, LA CONVIVENCIA ENTRE LA
FRAGILIDAD ESTATAL Y EL SUPRANACIONALISMO:
ANÁLISIS POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN
AFRICANA DE 2000 A 2016

Doctorando

D. Alban Kouakou N'DRI

Bajo la dirección del profesor

Dr. Francisco Aldecoa LUZÁRRAGA

MADRID, 2016

DEDICATORIA

*A **Ernestine**, mi madre, mi fuerza, mi inspiración.*

Gracias por haberme dado tanto. Perdóname el no haber tenido oportunidad de devolverte un poco. Mientras sea capaz de pensar nada nos separa, ni siquiera la muerte. Especial agradecimiento por haberme enseñado el volver a empezar todas las veces que haga falta.

*A Angelines y Quique **DE LA PUERTA**, que me dieron a Quique, Alfonso, Manolo, Javier, Cristina, Alejandro, Wili, mi familia española.*

*A Cristina **DE LA PUERTA** y a Raphael **MIÑANO**, mis hermanos que DIOS en su infinita bondad me los regaló. Gracias chicos por todas las veces que habéis tenido que soportarme y volver a soportarme. Infinitamente gracias por lo que sois, una fuente inagotable de humanidad.*

AGRADECIMIENTOS

Mis primeras palabras de agradecimientos se dirigen a Dr. Francisco Aldecoa LUZÁRRAGA, mi director. Profesor, aquel día en que me encontré por vez primera en tu despacho, estaba muy desesperado. Apenas hablaba el castellano y pensé que me ibas a rechazar, cerrándome toda oportunidad. Pero grata fue mi sorpresa ese día, en vez de rehusarme, naturalmente me recibiste y en seguida te remangaste la camisa. Te pusiste a trabajar puliéndomelo todo: el lenguaje, la escritura, el análisis, la profundización en los temas, la sabiduría. Cuando no podía más y que me caía sin aliento, humillado por mi propia osadía de ser ese científico; recibía, bajo los escombros de mi descaecimiento, tu llamada. Me recargabas de energía. Me brindabas humanidad. Hoy salgo de tu despacho con una tesis doctoral escrita en castellano. Gracias por enseñarme y guiarme. Gracias por la paciencia conmigo. Gracias sobre todo por hacerme crecer. Como discípulo tuyo, tengo el listón puesto muy alto, pero trabajaré cada día con ahínco, intentando ser como tú. Aún mil gracias profesor.

Agradecimientos especiales al embajador, su Excelencia Yago Pico DE COAÑA y a D. Carlos DE MIGUEL, mis papás españoles. Gracias nobles caballeros por esos momentos entrañables. Gracias por ser esta biblioteca de la vida en la que deleito aprendiendo. Gracias por invertir en mí su confianza, su generosidad, su humanidad.

Agradecimientos reiterados a Padre José IGNACIO, el sacerdote incansable al que atribuiría un “nobel” de la ayuda al prójimo. Gracias Padre por repartir humanidad.

Agradecimientos reiterados a toda la familia DE LA PUERTA por acogerme, adoptarme, consolarme, esperanzarme. Gracias especiales a Angelines, la fuente de paz; Cristina, el otro “nobel” de la ayuda al prójimo; Alfonso, la empatía; Javier, la sabiduría Alejandro y Wili, la amistad inagotable. Gracias chicos por todo.

Agradecimientos renovados a la familia MIÑANO, Raphael MIÑANO, el “arcángel” que decidió vivir en medio de nosotros para repartir bondad y generosidad; Paloma MIÑANO, el sostén, la fuente inagotable de luz y de energía.

Agradecimientos especiales a mis amigos de Sevilla, Juan Jesús, Montse, Javier, Cecilio, Pedro y todos los amigos de CEMI Sevilla. Gracias chicos por vuestra amistad y apoyos renovados.

Agradecimientos especiales a mis queridos “los benefactores”, gracias chicos por invertir en mí vuestra generosidad y confianza.

Agradecimientos reiterados y renovados a todos los amigos de CEMI Madrid, Juan Luis, Cecilia, Mónica, Javier, Nuria, Rosalía, Ramón, Keko, Carlos y la Fundación Romero por su amistad y su apoyo.

Agradecimientos renovados al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset que me dio en 2009 una beca para cubrir parte de los gastos del máster oficial. Gracias a todos mis profesores, entre otros, Dr. Vallespin, Dr. Ruano, Dr. Aguilar, Dr. Paniagua, Dr. Agranoff, Dr. Villoria, Dra. Del Campo, Dr. Cotarelo, Dr. Arenilla, por enseñarme. Fue una suerte inestimable poder beber en primera persona de su sabiduría.

Agradecimientos especiales a Dr. Jokin ALBERDI por dirigirme el trabajo de fin de máster.

Gracias a todas y a todos los que no han podido ser nombrados pero que tenemos presente por su apoyo y su aportación inestimable. Aún mil gracias a todas y a todos.

ÍNDICE GENERAL

English Summary.....	28
Resumen en español.....	34

CAPÍTULO 1:

INTRODUCCIÓN GENERAL DEL ESTUDIO.....39

1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	40
a) Relevancia y justificación del estudio.....	42
b) Los objetivos centrales del estudio.....	43
c) El alcance del estudio.....	44
2. EL OBJETO DE ESTUDIO : DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO.....	44
a) Definiciones, marco conceptual del estudio.....	45
- La integración.....	45
El regionalismo.....	46
El nuevo regionalismo.....	48
La regionalización.....	49
El supranacionalismo, la organización interestatal de integración y la de cooperación.....	49
La unión económica y unión monetaria.....	50
La unión aduanera.....	51
La zona de tarifa preferencial y la zona de libre cambio.....	51
El mercado común.....	52
La unión política.....	52
- El concepto de Estado fallido o frágil.....	53

b) Delimitación geográfica y temporal del estudio.....	54
3. EL PROBLEMA DEL ESTUDIO.....	55
4. LAS HIPOTESIS DE TRABAJO.....	56
5. TÉCNICAS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	58
a) Las fuentes.....	58
b) Estrategias y métodos de análisis.....	60
c) Estructura del trabajo.....	61

CAPÍTULO 2:

REVISIÓN DE LA LITERATURA Y MARCO TEÓRICO DEL ESTUDIO.....	66
---	-----------

INTRODUCCIÓN.....	67
--------------------------	-----------

1. A VUELTA CON LA HISTORIA : PRIMERA DÉCADA DE ANDADURA DE LA UNIÓN AFRICANA, CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LAS LITERATURAS SOBRE ÁFRICA, DEL AFROPESIMISMO SE PASÓ AL AFROOPTIMISMO E INCLUSO AL “AFRICA RISING” O ÁFRICA EMERGENTE.....	68
a) Las literaturas sobre África: un continente de desolación y de desesperanza antes del nacimiento de la Unión Africana.....	69
b) Las literaturas sobre África: una década de existencia de la Unión Africana, cambio de mirada hacia el continente.....	72
c) La Unión Africana se debilita, vuelven los fantasmas de la “tragedia africana”: investigamos la Unión para contribuir a corregir.....	75
2. LA REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LA UNIÓN AFRICANA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	78

a) Los debates sobre el nacimiento y la naturaleza política de la Unión Africana.....	81
b) Los análisis o debates más inquisidores: los intelectuales se implican en la búsqueda de un mejor futuro para la Unión africana.....	84
c) Las críticas contra la Unión Africana: entre constructivismo y pesimismo tradicional.....	87
d) Algunas líneas de aportaciones que plantea el estudio que estamos realizando.....	91

3. LA PERSPECTIVA TEORICA DEL ESTUDIO: EL PANORAMA TEORICO DEL NUEVO REGIONALISMO DE ÍNDOLE POLITOLÓGICO.....92

a) Las teorías tempranas del nuevo regionalismo: federalismo, funcionalismo, transaccionalismo.....	93
---	----

- El federalismo.....	93
- El funcionalismo.....	94
- El transaccionalismo.....	95

b) Las teorías heurísticas y explicativas del nuevo regionalismo ya como fenómeno social: neofuncionalismo, federalismo intergubernamental, neorrealismo, intergubernamentalismo liberal, constructivismo.....	96
--	----

- El neofuncionalismo.....	96
- El intergubernamentalismo, neorrealismo y el intergubernamentalismo liberal.....	97
- El federalismo intergubernamental.....	99
- El constructivismo.....	100

c) Las teorías de las formas de gobierno del nuevo regionalismo: organización o sistema de redes, neoinstitucionalismo, gobierno multinivel, gobernanza democrática.....	101
--	-----

- Los métodos de gobernación/gobernanza: sistema de redes, gobierno multinivel, nuevas formas de gobernación, gobernanza democrática.....	101
- El neoinstitucionalismo.....	102
d) La teoría de referencia del estudio que estamos encaminando: el nuevo regionalismo politológico o regionalismo comunitario.....	104
CONCLUSIÓN.....	105

CAPÍTULO 3:

DE LA VIEJA UNIÓN AFRICANA A LA NUEVA: DE LA GEOPOLÍTICA A LA VOLUNTAD DE GEOSOCIEDAD Y GEOECONOMÍA.....	107
---	------------

INTRODUCCIÓN.....	108
--------------------------	------------

1. LA INTEGRACIÓN AFRICANA NO ES UN CONCEPTO NUEVO: LOS PRIMEROS PASOS DEL ESTADO AFRICANO, LA INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE SOBERANÍA Y COMUNIDAD.....	110
---	------------

a) La marcha hacia la integración africana.....	111
- El panafricanismo como idea (de finales del siglo XVIII – 1893).....	112
- El panafricanismo como movimiento (1893-1960).....	112
- El panafricanismo como institución (a partir de 1960).....	113
b) La institucionalización de la integración africana: la creación de la Organización de la Unidad Africana (OUA).....	114
c) Los primeros pasos de la integración africana: la insuficiencia del Estado favorece desintegración o integración multipolar.....	117

2. EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN AFRICANA: EL ANHELO DE REIVENCIÓN DE LA INTEGRACIÓN AFRICANA.....	120
a) Génesis del nacimiento de la Unión Africana: decisiva la emulación entre los entonces tres “grandes” africanos por protagonizar el cambio.....	123
- Los factores exógenos o exteriores.....	123
- La rivalidad entre potencias africanas por protagonizar el cambio.....	126
b) La redefinición de la naturaleza política de la unidad africana: de una organización esencial- mente confederal a una organización de integración.....	129
- La Unión Africana ni es el OUA ni puede reducirse a una mera organización de cooperación.....	131
- La Unión Africana no es tan sectorial como el OUA u otra organización de cooperación.....	133
c) El cambio de propósito de la organización panafricana: de la integración como mera actividad internacional a la voluntad de cumplir con las prerrogativas del Estado.....	135
- De la solidaridad para mantener las fronteras africanas a la solidaridad para amparar la sociedad africana.....	136
- De defender el interés singular del Estado africano a velar por el interés general de África.....	137
3. LA VOLUNTAD DE CONSTRUIR VIA LA NUEVA UNIÓN UNA COMUNIDAD AFRICANA CON IDENTIDAD PROPIA.....	138
a) La Unión Africana como expresión institucional de la unión política y económica del continente africano.....	140
b) La Unión Africana como esfuerzo institucional para aportar seguridad humana a los individuos y pueblos de África.....	142
CONCLUSIÓN.....	145

CAPÍTULO 4:

EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN AFRICANA: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL AFIANZA EL SUPRANACIONALISMO SIN LOGRAR SU APLICABILIDAD.....147

INTRODUCCIÓN.....148

1. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN AFRICANA: EL INTERGUBERNAMENTALISMO DE CIERTOS ÓRGANOS NO ES AUSENCIA DE SUPRANACIONALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN.....150

a) Los órganos plenarios y deliberantes.....150

- La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno.....151
- El Consejo Ejecutivo.....157
- El Comité de los Representantes Permanentes (COREP).....159

b) Los órganos restringidos, institucionales o supranacionales.....160

- La Comisión de la Unión Africana.....162
- La Corte Africana de Justicia, de los Derechos Humanos y de los Pueblos.....166
- El Parlamento Panafricano.....168
- El Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana.....169
- La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Comisión de la Unión Africana para el Derecho Internacional (CUADI).....171

c) Los otros órganos u órganos técnicos y complementarios.....174

2. EL ORDEN JURÍDICO DE LA UNIÓN AFRICANA: UN DERECHO EN TEORÍA COMUNITARIO.....177

a) Las fuentes del orden jurídico de la Unión Africana: ciertos actos jurídicos de órganos internos crean en toda la Unión derecho efectivo y exigible ante el juez.....180

- Las fuentes primarias o el derecho originario de la Unión.....180

- Las fuentes secundarias o el derecho derivado de la Unión.....	181
Los reglamentos.....	182
Las directivas.....	182
Las recomendaciones.....	182
- Las otras fuentes del derecho de la Unión.....	186
La costumbre.....	186
Los acuerdos internacionales.....	187
Los principios generales del derecho.....	187
 b) Las características y alcance del orden jurídico de la Unión Africana: un derecho institucional y no meramente relacional.....	 188
- El ordenamiento jurídico de la Unión Africana: principio de aplicabilidad directa e inmediata en el Estado miembro.....	 189
- El ordenamiento jurídico de la Unión Africana: principio de primacía en el Estado miembro.....	 190
- El ordenamiento jurídico de la Unión Africana: principio de uniformidad de interpretación y pretensión de fuerza efectiva de coacción.....	 191
 3. LOS PROCESOS DECISORIOS DE LA UNION AFRICANA.....	 193
a) La toma de decisión en la Unión Africana: la red política.....	 194
b) La toma de decisión en la Unión: la red administrativa.....	196
- La preparación de las cumbres.....	196
Los países francófonos y de habla españoles o portugueses.....	197
Los países anglófonos.....	198
- La celebración de la cumbre.....	199
 c) La toma de decisión en la Unión: la red ciudadana.....	 199
CONCLUSIÓN.....	200

CAPÍTULO 5:

LA UNIÓN AFRICANA UN REGIONALISMO COMPARADO: UN “BARCO” TAMBIÉN RUMBO A EUROPA.....202

INTRODUCCIÓN.....203

- 1. LA UNIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA: UN
DESTINO INCIERTO A LA LUZ DEL REGIONALISMO
EUROPEO.....205**
 - a) La Unión Europea, un nuevo regionalismo o regionalismo
comunitario: un mercado común o interior cada vez
más clara unión económica.....206
 - La Unión Europea, un regionalismo comunitario: la libre
circulación de servicios, mercancías, personas y capitales
efectiva y jurídicamente garantizada.....209
 - La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una unión
económica cada vez más clara.....211
 - b) La Unión Europea, un nuevo regionalismo o regionalismo
comunitario: una unión monetaria.....218
 - La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una moneda única.....219
 - La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una política
monetaria única.....221
 - c) La Unión Europea, un nuevo regionalismo o regionalismo
comunitario: una unión política con valores sociales
comunes y compartidos.....224
 - La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una “sociedad
constituyente”, una iniciativa de ley ciudadana.....226
 - La Unión Europea, un regionalismo comunitario: un
juez federal con jurisdicción de derecho común.....227
- 2. LA UNIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA: EL
CAMINO TRANSCURRIDO, LOS PUNTOS COMUNES
ENTRE LA INTEGRACIÓN AFRICANA Y LA EUROPEA229**

a) La Unión Africana como la Unión Europea: una misma naturaleza política.....	230
- Unión Europea y Africana, organizaciones de la misma índole: ni Estado ni organización internacional clásica.....	230
- Unión Europea y Unión Africana, organizaciones de la misma índole: una misma categorización de normas con los mismos regímenes o efectos jurídicos.....	231
b) La Unión Africana como la Unión Europea: un mismo paisaje institucional.....	233
- Unión Europea y Unión Africana, un mismo organigrama: unos mismos órganos intergubernamentales.....	233
La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno.....	233
El Consejo.....	234
El Comité de los Representantes Permanentes (COREPER).....	235
- Unión Europea y Africana, un mismo organigrama: unas mismas instituciones.....	235
La Comisión.....	235
La corte de justicia.....	236
El Parlamento.....	237
Las instituciones financieras.....	237
c) La Unión Africana como la Unión Europea: un mismo propósito de regionalismo comunitario, una misma estrategia de construcción por etapas o por contingentes progresivos.....	238
3. LA UNIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA: LA TRAMPA DEL ISOMORFISMO INSTITUCIONAL, LOS PUNTOS DE DIFERENCIA ENTRE LA UNIÓN AFRICANA Y LA UNIÓN EUROPEA.....	242
a) La Unión Europea, una capacidad sustantiva óptima, capacidad estatal e institucional de sus miembros; la	

Unión Africana, una discapacidad consubstancial, administración menguada, Estados miembros fallidos	243
b) La Unión Europea, una organización de integración madura; la Unión Africana, una organización de integración naciente.....	245
- La Unión Europea, un regionalismo comunitario casi acabado; la Unión Africana, un regionalismo comunitario naciente.....	246
La Unión Europea, casi una unión económica; la Unión Africana, ni remanso de libre cambio.....	247
La Unión Europea, una clara unión monetaria con moneda única; la Unión Africana, aún ni proyecto real de unión monetaria.....	249
La Unión Europea, una clara unión política tras “Lisboa”; la Unión Africana, unión de Estados africanos pero sin los pueblos africanos.....	250
- La Unión Europea, una “comunidad constitucional de derecho”; La Unión Africana, una “comunidad legal de derecho”.....	250
4. DE LA ELECCIÓN DEL NUEVO REGIONALISMO EUROPEO POR ÁFRICA: LA UNIÓN AFRICANA, UNA APUESTA ESPERANZADA A LA LUZ DE LA INEVITABILIDAD DE LA CRISIS EN EUROPA PESE A LA LARGA TRAYECTORIA DE APRENDIZAJE O EXPERIENCIA INSTITUCIONAL.....	255
a) La capacidad estatal e institucional en la construcción del nuevo regionalismo: fundamental pero no lo es todo.....	256
b) La construcción del nuevo regionalismo: más cuestión de estrategias o de políticas que de madurez institucional.....	260
CONCLUSIÓN.....	262

CAPÍTULO 6:

CONCRETANDO LAS IMPLICACIONES DE LA CONVIVENCIA ENTRE SUPRANACIONALISMO Y FRAGILIDAD ESTATAL: ¿EXISTEN POSIBLES EJES DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO REGIONALISMO O REGIONALISMO COMUNITARIO SUMANDO “POBREZA RELATIVA” Y MÁS “POBREZA”?	264
INTRODUCCIÓN.....	265

1. LA FRAGILIDAD ESTATAL Y LA CAPACIDAD SUPRANACIONAL:	
¿DE QUÉ HABLAMOS?.....	267
a) La falla o fragilidad estatal: un concepto controvertido con contenido difícil de asir.....	269
b) La falla o fragilidad estatal: una reflexión científica u operativa a menudo socavada por una carga ideológica partidaria.....	271
c) La falla o fragilidad estatal, en realidad un problema no sólo humanitario sino también jurídico o de seguridad internacional: y como ausencia de capacidad estatal, un gran escollo contra la supranacionalidad.....	279
 2. CONSTRUYENDO LA UNIÓN AFRICANA: LA REALIDAD	
PERJUDICIAL DE LA FRAGILIDAD ESTATAL.....	281
a) Del perjuicio del Estado miembro: el Estado como capacidad institucional escasa o ausente, la integración en el regionalismo comunitario más que mera eliminación de tarifas aduaneras.....	282
- Eliminar las barreras aduaneras regionales para recaudar más: posible sólo en un Estado miembro con capacidad institucional y organizativa.....	283
- El regionalismo como libre cambio exige capacidad y complemen- tariadad de los Estados miembros: las eventuales políticas de equilibrios regionales no quitan esa necesidad de economías dinámicas y competitivas.....	288
b) Del perjuicio del Estado miembro: el Estado como institución ejecutiva y de control tan sólo nominal, el libre cambio favorece a los consumidores y a los productores pero perjudica al Estado.....	292
- El Estado miembro entre informalidad e incapacidad institucional: imposible articular real y localmente la convergencia macroeconómica regional.....	293

- El Estado miembro entre informalidad e incapacidad institucional: difícil de fomentar crecimiento o desarrollo nacional desde el regionalismo.....	294
3. EL REGIONALISMO COMUNITARIO EN LA UNIÓN AFRICANA: EN QUÉ PUNTO FRAGILIDAD ESTATAL Y SUPRANACIONALISMO PUEDEN LLEGAR A SER COMPATIBLES.....	295
a) El regionalismo entre países esencialmente pobres favorece divergencia, el regionalismo entre países pobres pero con ventaja comparativa cerca de la media mundial favorece convergencia de la unión.....	297
b) En el escenario internacional no hay una solución multilateral o plurilateral mejor que el regionalismo comunitario para mejorar u optimizar la capacidad institucional y democrática estatal.....	301
CONCLUSIÓN.....	302

CAPÍTULO 7:

DE LA VIABILIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN AFRICANA: LA UNIÓN AFRICANA, SER “UNA RUEDA” CON UN “COJINETE” CENTRAL Y SUSTANCIAL Y CON “RADIOS” QUE SUSTENTEN EL CONJUNTO Y CONDUCE A UNA DIRECCIÓN COMÚN.....	304
--	------------

INTRODUCCIÓN.....	305
--------------------------	------------

1. EL NUEVO REGIONALISMO COMO TÉCNICA CIENTÍFICA Y APUESTA DELIBERADA DE LA UNIÓN AFRICANA: SER UN “COJINETE” CON “RADIOS” EN ÁFRICA NO ES DOBLE VELOCIDAD, ES EFICACIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	307
a) La Unión Africana a partir de un núcleo de países capaces: más posibilidad de creación de comercio, y de políticas macroeconómicas y de estabilidad racionales y factibles.....	308
b) La Unión Africana a partir de un núcleo de países capaces: más posibilidad de integración efectiva del mercado inclusive financiero, natural acelerador de integración regional.....	314

2. DE LA FACTIBILIDAD DE UN NÚCLEO LOCOMOTOR EN LA UNIÓN AFRICANA: UNOS ESTADOS AFRICANOS SON CAPACES, TIENEN VENTAJA COMPARATIVA CERCA DE LA MEDIA MUNDIAL Y PERTENECEN A UNA MISMA REGIÓN CONTINENTAL YA EN PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	316
a) La Unión Africana en sus circunstancias actuales de falla estatal y el objetivo de nuevo regionalismo: un posible núcleo locomotor, perder “peso” para ganar junto la “carrera”.....	317
- La selección de los miembros del núcleo: las variables “economía”.....	318
- La selección de los miembros del núcleo: las variables nivel de desarrollo y de estabilidad institucional.....	319
- La selección de los miembros del núcleo: la variable dotación en factores de producción o ventaja comparativa.....	321
b) La Unión Africana en sus circunstancias actuales de falla estatal y el objetivo de nuevo regionalismo: la viabilidad del núcleo locomotor desde los estudios regionales.....	322
c) La Unión Africana con un núcleo locomotor efectivo, consolidado, potente y resolutivo: más esfuerzo general por evitar un coste mayor quedándose fuera de la dinámica de integración.....	326
3. EL NUEVO REGIONALISMO EN LA UNIÓN AFRICANA COMO DIRECCIÓN ÚNICA O CONEXIÓN CONJUNTA ENTRE “COJINETE” Y “RADIOS”: ALGUNAS REFLEXIONES PARA UN RUMBO UNITARIO EN LA INTEGRACIÓN AFRICANA.....	328
• Ser un “cojinete” con “radios” no es ser varias uniones aduaneras en un mismo proceso de integración regional: objetivamente pueden cohabitar zonas de libre cambio no uniones aduaneras.....	329
• Ser un “cojinete” con “radios”, construir un núcleo capaz y solvente ligado a los demás países a través de distintos acuerdos específicos y transitorios que trabajasen a capacitar e incorporar los miembros frágiles.....	332
• Ser un “cojinete” con “radios”, capitalizar mejor lo que se tiene en común: la dependencia del exterior.....	333

CONCLUSIÓN.....	335
-----------------	-----

CAPÍTULO 8:

CONCLUSIÓN GENERAL DEL ESTUDIO: LA UNIÓN AFRICANA, UNA INTEGRACIÓN LEJANA PERO POSIBLE Y FACTIBLE SI SE REARTICULARA SUS MIEMBROS Y SE REENFOCARA SU TÉCNICA DE CONSTRUCCIÓN.....	338
--	-----

1) UNA INTEGRACIÓN ESPERANZADA.....	339
2) UN REGIONALISMO COMUNITARIO NACIENTE, UNA ORGANIZACIÓN DE INTEGRACIÓN NO DE COOPERACIÓN.....	340
3) UN PROYECTO APRESURADO Y PRECIPITADO PERO NO PREMATURO.....	341
4) UNA INTEGRACIÓN AMBICIOSA EN UNA ADVERSIDAD INMENSA.....	343
5) ...PERO UNA INTEGRACIÓN POSIBLE CON BASE EN LA CIENCIA POLÍTICA Y TÉCNICA DEL NUEVO REGIONALISMO.....	344
6) EL NUEVO REGIONALISMO COMUNITARIO TAMBIÉN COSA DE “POBRES” SÓLO QUE NO DE “INDIGENTES”.....	347

Fuentes y Bibliografía.....	349
-----------------------------	-----

Anexos.....	372
-------------	-----

LISTADO DE CUADROS

Cuadro nº 1: Breve presentación características de los 4 neoinstitucionalismos.....	103
Cuadro nº 2: Visión panorámica sobre los conflictos en África.....	122
Cuadro nº 3: La integración africana: los pasos hacia la Unión Africana.....	128
Cuadro nº 4: Del OUA (organización intergubernamental y de cooperación) a la Unión Africana (organización de integración).....	134
Cuadro nº 5: Presidentes de la Unión Africana desde su nacimiento.....	155
Cuadro nº 6: Algunas peculiaridades distintivas del derecho comunitario a la luz de las características de los derechos interno e internacional.....	178
Cuadro nº 7: El ciclo político de la toma de decisión en la Unión Africana.....	195
Cuadro nº 8: Cuadro recapitulativo de las similitudes entre la Unión Europea y la Unión Africana.....	240
Cuadro nº 9: Cuadro recapitulativo de las diferencias entre la Unión Europea y la Unión Africana.....	252
Cuadro nº 10: Porcentaje del comercio intra-regional en la Unión Africana y sus comunidades subregionales.....	311
Cuadro nº 11: Países de la Unión Africana por niveles de desarrollo humano.....	320

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa nº 1: La Unión Africana: mapa en azul del núcleo locomotor que proponemos.....	325
---	-----

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo nº1: Acta Constitutiva de la Unión Africana.....372

Anexo nº 2: Reglamento interior de la Conferencia de Jefes
de Estado y de Gobierno de la Unión Africana.....393

Anexo nº 3: Reglamento interior del Consejo Ejecutivo de la Unión Africana.....415

Anexo nº 4: Reglamento interior de la Comisión de la Unión Africana.....433

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACR: Acuerdos Comerciales Regionales

AEO: African Economic Outlook

AMIB: African Union Mission in Burundi

AMIS: African Union Mission in Sudan

AOF: África Occidental Francesa

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

AUE: Acta Única Europea

BAD: Banco Africano de Desarrollo

BCA: Banco Central Africano

BCE: Banco Central Europeo

BIA: Banco de Inversión Africano

BM: Banco Mundial

CADHP: Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

CAEDBN: Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y Bienestar del Niño

CCR: Centre for Conflict Resolution

CE: Consejo de la Entente

CEA: Comunidad Económica de África

CEADEG: Carta Africana sobre Democracia Elecciones y buen Gobierno

CEAO: Comunidad Económica de África del Oeste

CECA: Comunidad Económica del Carbón y del Acero

CED: Consejo Europeo de Defensa

CEDEAO: Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste

CEE: Comunidad Económica Europea

CEEAC: Comunidad Económica de los Estados de África Central

CEMAC: Comunidad Económica y Monetaria de África Central

CENSAD: Comunidad de los Estados Sahelo-Saharianos

COMESA: Mercado Común de África Oriental y Austral

COREPER: Comité de Representantes Permanentes

CSISA: Comité de Servicios de Inteligencia y Seguridad de África

CSP: Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana

CSUN: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

CTE: Comité Técnicos Especializados de la Unión Africana

CUADI: Comisión de la Unión Africana para el Derecho Internacional

DFID: Agencia Británica del Desarrollo Internacional

EAC: Comunidad de África del Este

FCE: Fondo de Cohesión Europea

FEADER: Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEFF: Facilidad Europea de Estabilización Financiera

FEIE: Fondo Europeo de Inversión Estratégica

FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

FIDH: Federación Internacional de Derechos Humanos

FMA: Fondo Monetario Africano

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNUAP: Fondo de Población de Naciones Unidas

FSE: Fondo Social Europeo

GTVR: Grupo de Trabajo Van Rompuy

IME: Instituto Monetario Europeo

IGAD: Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo

ISS: Institute for Security Study

MAESP: Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares

NEPAD: Nueva Alianza para el Desarrollo de África

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial del Comercio

OUA: Organización de la Unidad Africana

PAC: Política Agrícola Común

PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SACU: Unión Aduanera de África del Sur

SADC: Comunidad de Desarrollo de África del Sur

SE: Semestre Europeo

SEBC: Sistema Europeo de Bancos Centrales

SME: Sistema Monetario Europeo

TECG: Tratado Estabilidad Coordinación y Gobernanza Europeo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UEMOA: Unión Económica y Monetaria de África del Oeste

UMA: Unión Magreb Árabe

USAID: Agencia Americano para el Desarrollo

English summary:

TITLE OF THE THESIS:

**The African Union, the coexistence between state fragility and
supranationalism: institutional and political analysis of the African integration
from 2000 to 2016.**

INTRODUCTION

Globally, the idea of the African Union is no longer aseptic. In fact, generally, everyone has his own idea of what could be the African Union, its present, its future, its factual truth, its possibilities, etc. A tangle of demolishing data about Africa may actually guide when that concern is approached. Both in the newspaper, periodical reviews and in the media, the predominant image of the African continent is that of a place full of failed states, ravaged by extreme and endemic poverty, beaten daily by tremendous wars and other calamities of all kinds. Public opinion, rightly or wrongly, has assumed bluntly this image condemning in advance the possibilities of any effort of development or merely any chance of real success emanating from the continent. The African Union could not be less condemned.

However, scientifically and academically, should we limit us and assume, without any further analysis, that public opinion? If in the last decades, regional integration or a new regionalism has been acclaimed as the infallible vehicle that drives directly to development, does it not seem contradictory that it could not serve the poor or less developed countries, where that development is mainly needed?

This work aims to investigate if there is any chance or possibility to join, as it is done in the African Union, poor countries, relative poor countries and more poor countries in order to create a successful new regionalism or community regionalism. If

there is any chance to do so, may be by joining relative poverties, the work aim to know what can be the tolerable limit of that state poverty which could be functional for the achievement of that new regionalism.

THE OBJECT OF THE STUDY

The subject under study in this work is:

To analyze the African integration into the African Union in relation to, by one hand, its purpose of economic and political union, and by other hand, its membership in most of the case failed states or fragile states; those, explaining its recent stagnancy and inferring possible improvements for its eventual viability.

CENTRAL OBJECTIVES OF THE STUDY

The main objective of this study:

This work aims to investigate for knowing the real cost of the achievement of the integration in the African Union, identifying and analyzing the problems and reasons that actually lie behind its current stagnancy; that, in order to contribute to remedy this persistent atrophy in what concerns to that African integration.

THE WORKING HYPOTHESIS

Considering the objectives of this study, its scope, its object, its main problematic; the research start from the following central working hypothesis:

The regional integration as an international community organization has a transcendental technical dimension; the economy of scale or inherent solidarity that is being paid, about it, does not always work naturally. The worst the sovereignties or capacities of the state in a regional set are, biggest the inefficiency and inefficacy of supranational solidarity the regional or community integration could be facing.

This work also admits two secondary working hypothesis which are the following ones:

Secondary working hypothesis 1:

While all member states of the African Union are juridically equal or have legal equality in international society, actually they are naturally unequal from one to another. Not assuming this natural inequality or fail to do so in the way of governing that African Union is favoring or causing its stagnation.

Secondary working hypothesis 2:

In a context of general informality, overall disorder, state disability and incapacity, the liberalization that imposes the community new regionalism favors consumers and producers but relatively harms the state, the main actor of the integration, impoverishing and weakening it more, by depriving it of custom taxes revenue, mostly its principal financial resource. The viability of the community new regionalism requires making converged countries with similar levels of development which have a certain institutional capacity and endow a certain level of factors of production.

INVESTIGATION METHODOLOGY

This study is a qualitative investigation that combines quantitative and qualitative analysis. As an empirical observation, not an experimental one, it assumes a transversal design seeking especially to measure and analyze, from the working hypothesis, the causal relationships among the empirical observed variables. The specific research techniques, data collection and analysis methods that have been used are those which acquire already reliability and validity in political science, especially in international relations. Drawing from this paradigm, almost three methods of analysis

have been particularly helpful in producing research's concrete results: historical, comparative and analytical.

The historical or descriptive method has allowed us to get the uniqueness and natural accuracy of the observed phenomena, and by this way we have been able to emphasize its main stages of evolution, so that we could provide, more or less, the apprehension of all its reality, and could also endorse, with maximum objectivity, the analysis and conjectures that the hypothesis pose, with the ultimate aim to reach better conclusions.

The comparative method allowed us to confirm objectively the political nature of the African Union. In this regard, it contributed greatly to legitimize the positions and final conclusions of the work; by analyzing in detail the similarities, differences and antagonisms between the African Union and the European Union, we better knew what regimen and conceptual framework, within the tangle of international sociological phenomena, exactly apply to the African Union; at the same time, we knew, much better, the exact amount of work which still having to be done in that the African Union, so that we have been able to provide better proposals.

The analytical method has allowed us to better take the most of the internationalist or simply the political scientist's tools (international law, human rights, constitutional law, political economy, international relations, political theory, history, institutionalism, governance, etc.). It has helped us to deepen the analysis, facilitating us to approach the studied phenomena from various angles of reflection and analysis. The ultimate goal of using this method is to achieve a greater rigor and objectivity in the analysis and the subsequent conclusions that have emerged from them.

CONCLUSIONS AND STUDY RESULTS

This research is structured into eight chapters and retains as general conclusion the following one:

In spite of its large number of failed states, or the immensity of the challenges it is facing, the integration in the African Union as a new community regionalism is not only possible but also achievable if it rearticulates or reorganizes its membership and also focuses differently its construction. Thus, the study suggests what could be a technical, scientific and empirically capable locomotive core for the achievement of the integration or the new community regionalism in this African Union.

We reached this conclusion considering carefully several results we gradually obtained throughout the study:

- 1) The new community regionalism has a transcendental technical dimension. It is not merely about joining arithmetically certain countries in a given region but to combine state capacities in the region.
- 2) Community integration or regionalism is not only about design, not only about political will, not even about only solidarity. It is, above all, about national capacity: an optimal legal system, a viable administration, a dynamic government, etc.
- 3) Conjugating a handful or a very marginal number of countries which enjoy a relative capacity of integration with a multitude of weak countries with no integration capacity means diluting, destroying or squandering the relative capacity. Stagnancy becomes inevitable.
- 4) Trade liberalization that is a phenomena linked to the new community regionalism is profitable, with a real possibility of trade creation, and particular chance to avoid a large trade diversion only in an environment of complementary economies or countries. It also requires countries or economies with a comparative advantage near to the world average ones.
- 5) In the African Union, not all countries have, in comparison with the rest of the world, a bleak picture of comparative advantages. At least fifteen African countries have comparative advantages (infrastructure, technique, technology, skilled labor, etc.) that are near the world average ones.
- 6) If in the international society all countries are juridically equal, actually in Africa it is naturally that they are unequal from one to another. Assuming this natural inequality in the construction of this new regionalism, in a way

of claiming a locomotive core, does not mean promoting double speed integration but, on the contrary, to bet on a major efficacy on it.

- 7) In a new African context where the north (the Maghreb) is increasingly being threatened by food shortages and where the south owns the 60% of the arable land of the world, it is naturally that a well focused new regionalism could be appropriated and has success.

In the following pages and lines of this presentation, we will develop harder and with more detail the points that we summarize in this section.

Resumen en español:

TÍTULO DE LA TESIS:

**La Unión Africana, la convivencia entre la fragilidad estatal y el
supranacionalismo: análisis político institucional de la integración africana de
2000 a 2016**

INTRODUCCIÓN

A escala mundial, la idea de la Unión Africana ya no es aséptica. En realidad cada quien se hace su idea de lo que podría ser la Unión Africana, su presente, su futuro, su verdad fáctica, sus posibilidades, etc. Una maraña de datos demoledores sobre África orientan en ese ejercicio. Tanto en la hemeroteca como en los medios de comunicación, la imagen del continente africano que sobresale es la de un lugar, repleto de Estados fallidos, asolado por la pobreza extrema y endémica, golpeado diariamente por guerras tremendas y otras calamidades de toda clase. Con razón o sin ella, la opinión pública se ha aferrado de manera tajante a esta imagen condenando de antemano cualquier obra o cualquier posibilidad de éxito que emana del continente. La Unión Africana no podía ser menos.

Sin embargo, científica y académicamente, ¿deberíamos conformarnos y asumir sin más esa opinión pública? Si en las últimas décadas, se ha estado ensalzando la integración regional o nuevo regionalismo como el vehículo infalible que conduce al desarrollo, ¿no parece contradictorio que no pudiera servir a los países pobres o menos desarrollados, donde precisamente se necesita mayormente ese desarrollo?

En este trabajo, hemos querido investigar por saber si fuera mínimamente posible sumar, como en la Unión Africana, países con incapacidad o pobreza relativa y más países pobres con el fin de dar con un exitoso nuevo regionalismo o regionalismo

comunitario. Y en caso de que pudiera ser, percatarnos de lo que sería el límite tolerable de dicha pobreza estatal para el posible logro de ese nuevo regionalismo.

EL OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación es:

analizar la integración africana en la Unión Africana en relación con, por un lado su propósito de unión económica y política y, por otro su membresía en la mayoría constituida de Estados fallidos o frágiles; ello explicando su reciente estancamiento e infiriendo posibles mejoras para su eventual viabilidad.

LOS OBJETIVOS CENTRALES DEL ESTUDIO

Este estudio se asigna el objetivo principal de:

investigar por conocer el coste real de la consecución de la integración en la Unión Africana, identificando y analizando los problemas y motivos que subyacen detrás de su “anquilosamiento” actual, con el fin último de contribuir a remediar a esta atrofia persistente de la integración africana.

LAS HIPOTESIS DE TRABAJO

En virtud a los objetivos de este estudio, su alcance, su objeto, el problema que plantea; en este trabajo, se parte de la hipótesis central siguiente:

La organización de integración tiene una dimensión técnica transcendental, no siempre funciona naturalmente la economía de escala o solidaridad inherente que se le presta. Cuanto más las pésimas soberanías o capacidades del Estado en un conjunto regional, más la ineficiencia e ineficacia de la solidaridad supranacional de cara a la integración regional o comunitaria

También este trabajo admite dos hipótesis secundarias que son las siguientes:

Hipótesis secundaria 1:

Si bien todos los Estados miembros de la Unión Africana son jurídicamente iguales, es naturalmente que son desiguales entre sí. El no asumir esta desigualdad natural en la forma de gobernar la Unión es favorecer su anquilosamiento

Hipótesis secundaria 2:

En un contexto de informalidad general, de incapacidad estatal, el libre cambio que exige el regionalismo geosociedad favorece a los consumidores y relativamente a los productores pero perjudica al Estado, actor principal de esta integración, empobreciéndolo y debilitándolo aún más. La viabilidad del nuevo regionalismo geosociedad exige hacer converger países con niveles similares de cierto desarrollo y de dotación en factores de producción

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este estudio es una investigación cualitativa que combina análisis cuantitativos y cualitativos, y que resultante un trabajo de observación empírica, no experimental asume un diseño transversal buscando específicamente medir y analizar a partir de las hipótesis de trabajo, las relaciones causales entre las variables observadas. Las técnicas concretas de investigación, de recolección de datos y métodos de análisis que se han utilizado, son las que ya adquieren confiabilidad y validez en la ciencia política, en especial las relaciones internacionales. De cara a la producción de los resultados en concreto, destacan particularmente tres métodos de análisis: el histórico, el comparativo y el analítico.

El método histórico o descriptivo nos ha permitido dar con la singularidad y exactitud natural de los fenómenos observados, pudiendo enfatizar sus principales etapas de evolución, de modo a facilitar más o menos la aprehensión de la totalidad de su realidad, y asimismo poder refrendar con la máxima objetividad los análisis y las conjeturas que plantean las hipótesis, con el fin último de llegar a mejores conclusiones.

El método comparativo nos permitió confirmar de manera objetiva la naturaleza política de la Unión Africana. En este sentido, contribuyó enormemente a legitimar las posturas y conclusiones finales del trabajo; puesto que al analizar detalladamente las analogías, diferencias y antagonismos entre la Unión Africana y la Unión Europea, supimos con mayor exactitud qué régimen aplicar a dicha Unión Africana, dentro de la

maraña de fenómenos sociológicos internacionales, y a su vez, la magnitud del trabajo que queda por realizarse, pudiendo orientar mejor las propuestas que planteamos.

El método analítico nos ha permitido aprovechar y rentabilizar mejor todas las herramientas del politólogo internacionalista (derecho internacional, derecho humano, derecho constitucional, economía política, relaciones internacionales, teorías políticas, historia, neoinstitucionalismo, gobernanza, etc.). Nos ha ayudado a profundizar en los análisis facilitando el acercamiento a los fenómenos estudiados desde varios ángulos de reflexión y de análisis. El objetivo último del uso de ese método es alcanzar mayor rigurosidad y objetividad en los análisis y las posteriores conclusiones que de ellos se desprenden.

CONCLUSIONES Y RESULTADOS DEL ESTUDIO

Este trabajo de investigación se estructura en 8 capítulos y mantiene como conclusión general lo siguiente:

No obstante el número cuantioso de Estados fallidos que contiene, o la inmensidad de los retos a que se enfrenta, la integración en la Unión Africana como nuevo regionalismo comunitario es no sólo posible sino que también factible si se rearticulara sus miembros y se reenfocara su construcción. Asimismo, el estudio define técnica, científica y empíricamente un núcleo locomotor capaz de llevar a buen puerto la integración o nuevo regionalismo comunitario en ese marco africano.

Llegamos a esta conclusión partiendo de varios resultados que paulatinamente hemos ido obteniendo a lo largo del estudio:

- 1) El nuevo regionalismo comunitario tiene una dimensión técnica trascendental. No se trata tanto de sumar aritméticamente ciertos países de alguna determinada región como de conjugar las capacidades estatales de dicha región.
- 2) La integración o regionalismo comunitario no es sólo diseño, ni sólo voluntad ni siquiera es sólo voto de solidaridad, es sobre todo capacidad nacional: sistema jurídico óptimo, administración viable, gobierno dinámico, etc.

- 3) Conjugar un puñado o un número muy marginal de países de capacidad relativa de integración con una multitud de países débiles con capacidad de integración nula es diluir, aniquilar o desperdiciar la capacidad relativa. El anquilosamiento deviene inevitable.
- 4) El libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo es beneficioso, con real posibilidad de creación de comercio, pudiendo evitar un gran desvío de comercio, sólo en un entorno de países complementarios y con ventaja comparativa cerca de la media mundial.
- 5) En la Unión Africana, no todos los países presentan, con respecto al resto del mundo, un panorama de ventajas comparativas sombrío. Al menos una quincena de países africanos gozan de ventajas comparativas (infraestructuras, técnica, tecnología, mano de obra cualificada, etc.) cerca de la media mundial.
- 6) Si bien en el escenario internacional, todos los países son jurídicamente iguales; en África, es naturalmente que éstos son desiguales entre sí. Asumir esta desigualdad natural en la construcción del nuevo regionalismo no es fomentar una doble velocidad en la integración, al contrario es apostar por más eficacia en la misma.
- 7) En un nuevo contexto africano, en que el norte (el Magreb) se encuentra cada vez más amenazado por la penuria alimentaria y que el sur alberga 60% de las tierras cultivables del mundo, es naturalmente que un nuevo regionalismo bien enfocado sería oportuno pudiendo resultar exitoso.

En las próximas páginas y líneas, desarrollamos con más ahínco y más detalles los planteamientos que recogemos en este resumen.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

En las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular, como preludeo o exposición introductoria de cualquier trabajo de investigación, no carece de interés revelar los pasos que guiaron el empeño en elegir el determinado tema objeto de estudio así como los procedimientos de su posterior indagación. Esos pasos dinámicos en tanto subjetivos, objetivos, heurísticos, flexibles, cambiantes, evolutivos, recalcan no sólo las inquietudes que impulsaron a llevar a cabo el estudio en cuestión, sino que también subrayan los métodos y modos en que se desarrolló el mismo. Su exposición, sobre todo concisa y con mayor nitidez, aclara el trabajo realizado tanto facilitando y guiando su comprensión científica como justificando la validez académica y social del estudio y por ende de aquel empeño. De cara al presente estudio que estamos encaminando sobre la integración de la Unión Africana en relación con el Estado fallido o frágil africano, nos hemos sometido a un ejercicio parecido que cumplimentamos en cinco secuencias.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

A pesar de muchas décadas de andaduras en la construcción de la integración africana, la duda acerca de su viabilidad sigue íntegra. Aún bajo la Unión Africana, difícilmente puede no darse por sentada esa incertidumbre. Los países¹ que conforman la nueva organización panafricana, motor de dicha integración, son mayormente pobres, frágiles, fallidos, e incluso en algunos casos, fantasmas, o tremendamente inmersos en guerras fratricidas y devastadoras. De antemano, cuesta cada vez más afirmar en un foro, una tertulia o un espacio público de debate, la posible factibilidad de dicha Unión Africana sin arriesgarse a inspirar o simplemente exponerse a los sarcasmos los más despiadados. Si la experiencia nefasta de la Organización de la Unidad Africana (OUA) exacerba aún el pesimismo acerca de esa integración africana, nuevamente el Estado fallido la condena definitivamente al fracaso. Y las hemerotecas, los medios de comunicaciones, de una forma u otra, no faltan en hacerse extensivamente eco de ese pesimismo o fracaso inminente. Casi en todas partes, los sentimientos condenatorios en cuanto al futuro, las posibilidades, el logro de la integración en esta Unión Africana

¹ Según los datos del PNUD 2015, de los 54 países que constituyen en la actualidad la Unión Africana 34 se encuentran en la lista de los países más pobres del mundo. En esta misma línea, los datos del *Fund for Peace* 2015 subrayan que, de los 54 miembros actuales de la misma Unión Africana, 4 se encuentran en estado de fallido, 7 en estado de fragilidad muy avanza y otros 16 en estado de fragilidad.

abundan, y continuamente se arraigan en la opinión pública. Sin embargo, científica y académicamente, ¿deberíamos conformarnos y asumir sin más esa opinión pública?

En las últimas décadas, con la crisis del Estado (que merced a la globalización llegó a perder protagonismo en la gobernación o gestión nacional sin perder relevancia), muchos estudiosos² llegaron a difundir o mejor dicho abogar por la necesidad de la organización interestatal y nuevo regionalismo en tanto herramientas fundamentales, según ellos, del desarrollo en los nuevos tiempos. En las conclusiones, por ejemplo, de su libro sobre regionalismo, Fawcett y Hurrell explican la nueva efervescencia hacia ese fenómeno, del modo siguiente: “*Regionalism has emerged as a new trend because the growth of interdependence and the degree to which individual societies depend on each other for security, prosperity, and their ability to control their environment mean that the legitimacy of governments now depends on their capacity to meet a vastly increased range of needs, claims and demands.*”³ Con el mismo enfoque, Aaron Freidberg, por ejemplo, hablaba de lógica preferencia y tendencia manifiesta, a escala mundial, hacia el regionalismo en lugar de hacia la globalización⁴. Otro académico, Peter Drucker, en su *post capitalist Society*⁵ publicado en 1994, llegó incluso a afirmar que la nueva era de economía del conocimiento y de interdependencia en que vivimos hace inevitable e irreversible el regionalismo.

Así, si nuevamente la integración regional o regionalismo devienen el vehículo infalible que conduce al desarrollo, ¿no parece contradictorio que no pudiera servir a los países pobres o menos desarrollados, donde precisamente se necesita mayormente ese desarrollo? Francamente, ¿es cierto que la integración regional pudiendo impulsar desarrollo en la Unión Africana no tiene en absoluto posibilidad real en ese marco? Dónde situar exactamente esta imposibilidad: ¿en la fatalidad, en el desempeño, la articulación y concepción de esta integración? ¿Dónde?

²Véanse por ejemplo Rosenau J. y Czempiel E. (1992) : *Governance without government : order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge; Rhodes R.A.W. (1997): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham (Philadelphia); Fawcett L. y Hurrell A. (eds) (1995): *Regionalism in world politics: regional organization and international order*, Oxford University Press, New York; Schiff M. y Winters A. (2004): *Integration régionale et développement*, Economica, Banque Mondiale, Paris; Adejumbi S. y Olukoshi A. (eds) (2008): *The African Union and new strategies for development in Africa*, Cambria Press, New York; Tshiyembe M. (2012) : *Régionalisme et problèmes d'intégration économique*, L'Harmattan, Paris;

³ Véanse Fawcett L. y Hurrell. A (eds) (1995) : op cit, p. 309

⁴ Véanse Aaron F. (1993): “Ripe for rivalry: prospects for peace in a multipolar Asia”, in *International Security*, Vol. 18, N° 3, pp (5 -33)

⁵ Véanse Fawcett L. y Hurrell A. (eds) (1995) : idem, p. 1

a) Relevancia y justificación del estudio

De manera general, el regionalismo, el nuevo regionalismo, las formaciones y mutaciones geopolíticas internacionales o simplemente las organizaciones interestatales en la sociedad internacional, siempre han generado un mayor interés en la ciencia política en general y las relaciones internacionales en particular. Pues tradicionalmente, politólogos e internacionalistas siempre han estado buscando, entre otros, entender por qué los Estados, actores centrales del escenario internacional que gozan de la plenitud, pudiendo asimismo intervenir en cualquier materia, llegan a ceder preponderancia y protagonismo a las organizaciones internacionales, limitadas funcionalmente por la competencia tan sólo de especialidad⁶. Partiendo de esta premisa, el estudio que estamos encaminando sobre la Unión Africana (en cuanto entidad o herramienta interestatal concurrente del Estado en tanto mayor o menormente susceptible de aportar o impulsar desarrollo en el conjunto africano) adquiere un interés científico estimable. Y tanto que se enmarca en el objeto de estudio tradicional de la ciencia política, en especial las relaciones internacionales. Asimismo, de cara al nuevo regionalismo o el regionalismo comunitario, como concepto científico, este estudio logra un valor teórico notable. Si hasta el momento, parecía que el nuevo regionalismo tipo comunitario, geosociedad o politológico, era asunto reservado exclusiva y únicamente a países desarrollados como en la Unión Europea, este estudio trata de su factibilidad en países menos desarrollados.

Con ese enfoque, el mismo plantea incluso por vez primera, y de manera pionera en el marco africano, la toma en cuenta de la variable capacidad estatal en el análisis de las posibilidades del nuevo regionalismo comunitario perseguido en la Unión Africana. En efecto, como veremos en el marco teórico del estudio en el siguiente capítulo, si bien muchos intelectuales, expertos y académicos, desde distintos enfoques han estado aportando ideas novedosas para la consecución óptima de la integración africana en la Unión Africana; paradójicamente esa misma integración o Unión Africana ha estado anquilosándose cada vez más en los últimos años. De ahí que se perfilasen los objetivos y motivaciones centrales del presente estudio. Es simplemente una contribución a la teoría y práctica del nuevo regionalismo comunitario o geosociedad en África y por ende en países menos desarrollados. En el marco de la Unión Africana, precisamente, el estudio mantiene que para lograr enderezar la integración planteada en su seno, hace

⁶ Para más detalle sobre esta cuestión, véanse por ejemplo Saurugger S. (2009): *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris, p. 30

falta asumir en su diseño y funcionamiento, la variable capacidad estatal o mejor dicho la desigualdad natural entre Estados miembros. Asimismo, tras definir esa misma Unión Africana en todas sus facetas (naturaleza política, sistema político, un regionalismo comparado, etc.), este trabajo busca teorizar el “precio” real de la consecución de la integración planteada en este marco africano.

b) Los objetivos centrales del estudio

Como aludimos arriba este estudio se asigna el objetivo principal de:

investigar por conocer el coste real de la consecución de la integración en la Unión Africana, identificando y analizando los problemas y motivos que subyacen detrás de su “anquilosamiento” actual, con el fin último de contribuir a remediar a esta atrofia persistente de la integración africana.

Actualmente, en la Unión Africana, de los 54 países miembros, 34 se encuentran en la lista de los países más pobres del mundo; al menos 37 países, según los datos de *Fund for Peace* 2015, se hallan en estado de fragilidad avanzada. Si en todas partes, en el mundo, el nuevo regionalismo es cada vez más una herramienta privilegiada del desarrollo y de la economía mundializada, en este marco africano, su construcción parece descansar principal y meramente sobre el panafricanismo. Asimismo, donde esa construcción exige capacidad estatal e institucional, pericia, competencia, conjugación cuidadosa y meticulosa de sistemas normativos, financieros, económicos; en la Unión Africana, se cuenta con tan sólo la solidaridad natural que se reclama a través del panafricanismo. Sin embargo, en el continente, ya no existen claros referentes comunes que, como en tiempos de la esclavitud y de la colonización, pudiesen naturalmente incentivar esa solidaridad panafricana impulsando y avivando la unión. Nuevamente la realidad africana es que Nigeria no es Niger ni Guinea, Sudáfrica no es Burkina Faso ni Burundi, Namibia no es Liberia ni República Centroafricana, Angola no es Mali ni Chad, etc.

Las diferencias entre los países del continente son más descomunales que nunca. Pero, no que por ello se haya querido de cara al nuevo regionalismo en la Unión Africana asumir en su diseño y posterior funcionamiento esa desigualdad natural entre países africanos. Se ha estado articulando todos los países del continente (países de pobreza extrema, fallidos, casi fallidos, frágiles, los de capacidad relativa), desde su

igualdad internacional. Por lo que partiendo de esta constatación, hemos querido en este trabajo analizar la convivencia entre la falla, el colapso o la fragilidad estatal y el supranacionalismo. Buscamos asimismo saber si fuera mínimamente posible sumar países con incapacidad o pobreza relativa y más países pobres con el fin de conformar el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario. Y en caso de que así fuera, percatarnos de cuál podría ser el límite tolerable de dicha pobreza estatal para el posible logro del mencionado nuevo regionalismo.

c) El alcance del estudio

Al tener en cuenta la variable capacidad estatal en el análisis de la viabilidad o posibilidades de la Unión Africana; este estudio, como subrayamos con anterioridad, es, de algún modo, pionero. En ocasiones, explora, describe, compara y correlaciona ciertas variables. Sin embargo, de forma general, la esencia y visión del presente trabajo es la de un estudio explicativo. En efecto, el mismo parte del anquilosamiento actual de la Unión Africana e intenta poner de manifiesto las causas de ese suceso así como las condiciones en las que se da. Define el tipo de regionalismo o nuevo regionalismo que se plantea en este marco de la Unión Africana, y relaciona su logro con la exigencia de capacidad estatal e institucional del Estado miembro, la trascendencia de la dimensión técnica del tipo de regionalismo perseguido, la importancia de la competencia y pericia en su desempeño, la necesidad misma de rearticulación de los miembros de esta Unión Africana, etc. Así pues, para lograr esa visión explicativa que asignamos a este estudio, hemos recurrido o mejor dicho necesitado una investigación cualitativa que empezó definiendo y delimitando el objeto de estudio.

2. EL OBJETO DE ESTUDIO : DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación es:

analizar la integración africana en la Unión Africana en relación con, por un lado su propósito de unión económica y política y, por otro su membrecía en la mayoría constituida de Estados fallidos o frágiles; ello explicando su reciente estancamiento e infiriendo posibles mejoras para su eventual viabilidad.

La definición de este objeto de estudio ha supuesto precisar antes, la acepción de varios relevantes conceptos implícitos cuya aclaración hace operativo el tema de estudio y a su vez facilita la comprensión de los posteriores análisis y resultados del trabajo. Por otra parte, la delimitación geográfica y temporal ayuda a observar en tiempo real los fenómenos que describimos y analizamos.

a) Definiciones, marco conceptual del estudio

El tema del presente estudio pone un particular acento sobre dos principales conceptos (la integración y el Estado fallido o frágil) cuya precisión, circunscripción y acotación permiten entender las variables explicativas que se plantean y se analizan en el trabajo así como los mecanismos causales que de ellas se desprenden.

- La integración

Etimológicamente la palabra integración viene de “integrar” que significa aunar, mezclar, fusionar; formar parte de un todo, unirse a un grupo, juntar partes divergentes de manera a constituir una entidad única más o menos homogénea. Partiendo de esta definición, el concepto de integración, en el escenario internacional, puede referirse a cualquier institución u organización de Estados que persiguiese una visión común ya sea en lo económico, social, político o militar. Recuérdense al respecto las palabras de Karl Deutsch: *“by integration, we mean the attainment within a territory, of a “sense of community” and institutions and practices strong enough and widespread enough to assure for a long time, dependable expectations of “peaceful change” among its population. By sense of community we mean a belief on the part of individual in a group that they have come to agreement on at least this one point: that common social problem must and can be resolved by processes of “peaceful change”. By peaceful change we mean the resolution of social problems normally by institutionalized procedures, without resort to large-scale physical force”*⁷. Se infiere que los fenómenos de sociología de relaciones internacionales o interestatales que apostasen conjuntamente por ciertos objetivos, intereses, propósitos comunes y que afectasen de alguna manera la vida diaria misma de las poblaciones, podrían apostillarse como de integración. De ahí que el concepto de integración se volviera aún elusivo, impreciso y confuso en este ámbito internacional, pudiendo referirse a una maraña de términos y fenómenos. En este

⁷ Véanse Deutsch K., Burrell S., Kann R. (1957): Political community and the north atlantic area, Hardcover, Princeton University Press, Princeton, p. 5; véanse también Möller F. (2007): Thinking peaceful change: Baltic security policies and security community building, Syracuse University Press, Syracuse, New York, p. 21

trabajo, con el fin de acotar mejor este mencionado concepto de integración, y facilitar que se aprehenda con más claridad la realidad a que hace referencia en el estudio, hemos definido dichos términos y fenómenos implícitos o adyacentes, por lo menos los máximos relevantes.

El regionalismo

El regionalismo al nivel internacional, escribe Christian Deblock, designa toda forma de cooperación institucional entre dos o varios países⁸. Si esta definición transmitiese aún cierta ambigüedad, quizá la facilitada por Joseph Nye en 1968 que integraba el concepto de región, no tanto, aparentemente. Según ese autor, la región como conjunto geográfico de Estados colindantes, era la base del regionalismo. Por consiguiente, el regionalismo se refería a cierto grado de interrelaciones geográficas y de mutua interdependencia que vinculaban a un número limitado de Estados en una franja territorial, regional⁹. Así definido, el regionalismo y su corolario de integración regional se quedaron durante mucho tiempo demonizados en un mundo mayormente anclado en el proteccionismo y la guerra fría.

Hubo que esperar hasta finales de los años 1980 y principios de los 90 para ver el fenómeno regional o regionalismo volver a expandirse en el escenario internacional. Pero eso sí, esta vez, en todas partes y especialmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC), se equiparaba el mismo con todo acuerdo interestatal de cooperación institucional que no fuese multilateral. Probablemente, habida cuenta la necesidad manifiesta de evitar exacerbar los fantasmas de la guerra fría y los enfrentamientos que subyacían detrás de aquel “regionalismo cerrado” (*closed regionalism*) del entonces pasado reciente; se empezó a hablar, e incluso, promover a escala mundial la idea de “regionalismo abierto” (*open regionalism*)¹⁰. Definitivamente, la región como base territorial y geográfica, se volvía menos importante en la definición del regionalismo. Es más, estudiosos como Sobrino Heredia buscaron eternizar esa nueva concepción y acepción del regionalismo: “*las organizaciones regionales se constituyen a partir del*

⁸ Véanse Tshiyembe M. (2012): Op cit, p.9; véanse también Deblock C. y Ethier D. (s/d) (1992): *Mondialisation et coopération: la coopération économique internationale est elle encore possible ?*, Presse de l'Université du Québec, Montréal (Canada).

⁹ Véanse Nye J. (ed) (1968): *International regionalism: readings*, Little Brown and Company, Boston; También citado por Fawcett L. y Hurrell A. (1995): *Ibidem*, p. 10

¹⁰ Para más detalle sobre los conceptos de regionalismo cerrado o *closed regionalism* y regionalismo abierto o *open regionalism*, véanse Panagarya A. (1999): “The regionalism debate: an overview”, en *The World Economy*, 22, pp (477-511)

reconocimiento de unos intereses comunes a un grupo de estados, por lo que una definición geográfica es ciertamente insuficiente. Será necesario matizar la geografía con la política, e incluso será preciso dar primacía a los factores políticos”¹¹

En el fondo esta afirmación de Heredia no era nada baladí. Siguiendo a Echinard y Guilhot citados por Tshiyembe¹² puede incluso distinguirse 4 olas de regionalismo. En efecto, si los tratados de westfalia de 1648, con el objetivo de favorecer la coexistencia pacífica de los Estados, habían consagrado cierto relativo aislamiento de los mismos (no intervenir en asuntos interiores de terceros, respeto de la soberanía e igualdad de los Estados, no violar los tratados, no llevar a cabo guerras injustas, no molestar los diplomáticos en su trabajo)¹³; en el siglo XIX, el incremento de la actividad colectiva de dichos Estados imponía cierta cooperación entre ellos. Nacen las uniones postales, o en el ferrocarril, o en las telecomunicaciones, etc.

Un punto de inflexión fue la creación de la Sociedad de Naciones (SDN) en el siglo XX. Pues contrariamente al regionalismo informal (especie de conferencia o foro internacional) del siglo XIX¹⁴, la SDN era una organización interestatal o internacional más institucionalizada y formal. Su fracaso repentino, escasos años tras su creación, lanzó la ola del regionalismo proteccionista de entreguerras (reforzamiento de vínculos comerciales con las entonces colonias - unión comercial Francia y colonias en 1928, el Commonwealth de Inglaterra en 1932, etc - ; el pacto Briand-Kellog de 1928). Tras la segunda guerra mundial y con el comienzo de la guerra fría, se inició la ola del llamado “regionalismo cerrado”, más de región, limitado a sólo unos miembros; más ideológico, con claro propósito de seguridad y defensa, más en el proteccionismo comercial, etc. A finales de los 80 y principios de los 90, con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, se aborda la ola del regionalismo abierto. Pero, manifiestamente este último regionalismo no se caracteriza por tan sólo su apertura. Si igual que el regionalismo que empezó con la SDN, aparece institucionalizado y formal, el derecho que lo regula tiende a ser institucional, que no meramente relacional como tradicionalmente. Se habla

¹¹ Véanse, Heredia M. (1999): “Las organizaciones internacionales” en Díez Velasco M. : Las organizaciones internacionales, Editorial Tecnos, Madrid, pp (37-56), p.52

¹² Véanse Tshiyembe M. (2012): Idem, p. 32

¹³ Véanse Smouts M. C. (1998): “La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale”, Smouts M. C. (s/d) : Les nouvelles relations internationales: théories et pratiques, Presses de sciences politiques, Paris, pp (135-160)

¹⁴ Véanse Díez Velasco M. (1999): op cit, p. 38

entonces de integración profunda o *deep integration*. Es el principio del llamado nuevo regionalismo

El nuevo regionalismo

En sí, la idea de un nuevo regionalismo implica naturalmente la existencia de un regionalismo viejo. Y como señalamos en el epígrafe anterior, si puede decirse que ese viejo regionalismo, regionalismo clásico o tradicional (con un derecho regulador de coordinación o meramente relacional) empieza con la creación de la SDN, el nuevo regionalismo (con un derecho regulador institucional no sólo relacional; más profundo – *deep integration*–) arranca¹⁵ en 1984 con la aprobación del proyecto Spinelli que conduce a la creación en 1992 de la Unión Europea. Claramente, este nuevo regionalismo se distingue del viejo tanto en su forma orgánica, su funcionamiento como en su propósito. Si el regionalismo tradicional, por ejemplo, construido en torno a la soberanía del Estado se muestra muy cuidadoso del respeto de la misma, el nuevo regionalismo no sólo pretende compartir esa soberanía del Estado, sino que también interviene en materias hasta ahora exclusivamente reservado al Estado, buscando de esta manera cumplir con todas las funciones tradicionales del mismo.

Ahora bien, tanto en su acepción como en su concepción, existe una variedad plétora de nuevo regionalismo. Para empezar, los economistas atribuyen esta etiqueta de nuevo regionalismo a todos los acuerdos regionales o comerciales llamados de segunda generación. Asimismo, en su argot, el viejo regionalismo o regionalismo tradicional o de primera generación se refiere a los acuerdos comerciales meramente preferenciales o simplemente de importación-sustitución; mientras el término nuevo regionalismo hace referencia a los nuevos acuerdos comerciales dichos de segunda generación que contemplan o descansan sobre cierta reciprocidad¹⁶. En medio de nosotros, los trabajos de Francisco Aldecoa y Cornago Prieto permiten identificar tres tipos distintos de nuevo regionalismo: el nuevo regionalismo geoestado (centrado sobre el Estado, la política, el modelo asiático); el nuevo regionalismo geoeconomía (centrado sobre el comercio, el

¹⁵ Es preciso subrayar que ese arranque a que se hace referencia y que se hace debutar aquí en 1984 con la aprobación del proyecto Spinelli tiene que ver con el detonante de la ola o expansión generalizada del nuevo regionalismo a las otras regiones del mundo. En lo que respecta al nuevo regionalismo en sí, claramente encuentra sus orígenes e inicios en la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, que desembocó en la creación de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón en 1951, que de manera peculiar fue caracterizada en su administración y gestión por la institución de la Alta Autoridad sobre los Estados miembros, dirigida por Jean Monnet.

¹⁶ Para más detalles sobre estas cuestiones véanse Deblock C. (2002): “Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l’OMC”, en Cahier de Recherche-CEIM, Université du Québec, Montréal. ; también véanse Panagarya A. (1999) : op cit.

modelo americano); el nuevo regionalismo geosociedad (centrado en la sociedad, el modelo europeo)¹⁷. Así pues, cuando en un marco regional se busca construir una unión política y económica, estamos de lleno en el nuevo regionalismo geosociedad, que no sin suma objetividad también llamamos el regionalismo comunitario.

La regionalización

El término “regionalización” ya usual en los estudios internacionales, especialmente en el estudio de la integración regional, se refiere a la “integración societal” o al conjunto de interrelaciones y transacciones a menudo espontáneas y naturales entre poblaciones en una determina franja regional. En este sentido, muchos analistas casi lo equiparan a una especie de “integración informal”, un “regionalismo suave”¹⁸. Es que, normalmente, el fenómeno de regionalización no es fruto de una particular política integradora. Lo que no significa que si no se diera naturalmente, no se deba fomentar a través de políticas concretas. A ese respecto Wyatt-Walter, por ejemplo, escribe: *“a basic distinction that needs to be made is between economic regionalism as a conscious policy of states or sub-state regions to co-ordinate activities and arrangements in a greater region, and economic regionalization as the outcome of such policies or of natural economic forces”*¹⁹. Si el regionalismo inclusive el nuevo regionalismo descansa clara y necesariamente sobre ciertas políticas concretas, la regionalización no tanto. Sin embargo, no que por ello esta misma fuera menos importante. Al parecer cuanto más regionalización en un proceso de integración regional, más expectativas respecto a su logro.

El supranacionalismo, la organización de integración y la de cooperación

Una cosa es ser una organización, actora en la sociedad supranacional o internacional y otra muy distinta es ser una organización supranacional en esta misma sociedad. Si toda norma, producida por el tratado internacional o las organizaciones interestatales y la costumbre internacional, incorporada a cualquier ordenamiento jurídico nacional, tiene primacía o simplemente superioridad respecto a la norma nacional; ello no significa que todas las organizaciones interestatales tienen la misma naturaleza política, ni mucho menos, que todas ellas adquieren la supranacionalidad. Es organización supranacional,

¹⁷ Véanse Aldecoa F. y Prieto C. (1998): “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, en Revista Española de Derecho Internacional, Vol. L, Núm. 1, enero – junio, pp (59-113).

¹⁸ Véanse Hurrell A. (1995): “Regionalism in theoretical perspective” in Fawcett L. y Hurrell A.: *ibid*, pp (37-73), p. 39

¹⁹ Véanse Wyatt-Walter A. (1995): “Regionalism, globalization and world economic order”, in Fawcett L. y Hurrell A.: *ibid*, p.77

aquella organización interestatal o internacional cuya norma, además de poseer primacía en el Estado miembro, goza en éste, de forma institucional y ordinaria, que no extraordinaria, tanto de aplicabilidad directa e inmediata como de uniformidad en su interpretación. En los estudios internacionales, este tipo de organización adquiere la denominación específica de organización de integración²⁰. Claramente el derecho que la regula es institucional, no tan sólo relacional. La decisión en su seno se toma esencialmente por mayoría o mayoría cualificada

En cambio, en la organización de cooperación se decide por unanimidad de los miembros. Es el regionalismo clásico. El derecho regulador es voluntarista, relacional, meramente de coordinación. No pretende imponerse al Estado miembro desde cierta supranacionalidad. La exigencia de decisión por unanimidad implica el estricto respeto de la soberanía del Estado. La cooperación²¹ es rigurosamente interestatal, en tanto que las decisiones de la organización común se dirigen sólo al Estado miembro como sujeto válido de derecho; no son aplicables esas decisiones en su territorio sin su autorización e incluso su mediación²². Naturalmente ese tipo de organización no puede pretender a una unión económica y política.

La unión económica, unión monetaria

Después del trabajo seminal de Bela Balasa, han ido formulándose bastantes precisiones sobre la teorización, en las relaciones internacionales, de la unión económica²³. Como fenómeno sociológico internacional, la unión económica incluye el mercado común (que a su vez incluye una unión aduanera y la libre circulación de los factores de producción) e incluso el mercado interior unificado, unas políticas sectoriales comunes (agricultura, pesca, comercio, transporte, etc), unas políticas estructurales comunes (armonización macroeconómica, política fiscal unificada, políticas sociales comunes, políticas industriales comunes, etc), una producción común (políticas presupuestarias unificadas, políticas económicas sectoriales y de crecimiento unificadas, unión bancaria, etc). Paralelamente, la unión monetaria como apuntó Pierre Werner ya en 1971 descansa sobre tres pilares principales: la convertibilidad total e irreversible de las monedas; la

²⁰ Para más detalles sobre la organización de integración y la de cooperación, véanse Díez Velasco M. (1999): *Idem*; Combacau J. y Sur S. (2012): *Droit international public*, 10 Ed., Ed. Montchrestien, Paris.;

²¹ Para más detalles sobre la cooperación, véanse Sotillo J. (2012): *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, Catarata, Madrid.; también veáanse Sotillo J. (dir) (2015): *Antología del desarrollo*, Catarata, Madrid.

²² Véanse, Heredia M. (1999): *op cit*, p. 52

²³ Para más detalles sobre la unión económica, véanse Tshiyembe M. (2012): *ibid*; Deblock C. y Ethier D. (s/d) (1992): *op cit*.

liberalización completa de los movimientos de capital y plena integración de la banca y otros mercados financieros; la eliminación de los márgenes de fluctuación y fijación irrevocable de las paridades de los tipos de cambio.

La unión aduanera

Como subrayamos arriba, la unión aduanera es el pilar del mercado común sobre el cual descansa la unión económica. En el escenario internacional consiste básicamente en una zona de libre cambio con tarifa exterior común. Asimismo, al favorecer la libertad de intercambios en la zona que cubre, es una herramienta que puede acelerar la integración regional en la determinada región donde se plantea, ya que naturalmente puede impulsar cierta regionalización. Sin embargo, siguiendo a Jacob Viner, tanto su diseño como su funcionamiento no es nada baladí. Exige tener cuidadosamente en cuenta los fenómenos de creación de comercio (las importaciones intra-zona aumentan después de la creación de la unión aduanera) y de desvío de comercio (las importaciones extra-zona aumentan después de la creación de la unión aduanera). No sólo esos fenómenos (especialmente el desvío de comercio) pueden causar serios problemas de bienestar en la unión sino que también pueden perjudicar los socios comerciales tradicionales. Es más, con arreglo al artículo XXIV de la Organización Mundial del Comercio esos socios tradicionales o vecinos perjudicados pueden pedir reparación del perjuicio causado.

La zona de tarifa preferencial y la zona de libre cambio

En las relaciones internacionales, una zona de tarifa preferencial es una unión entre dos o varios países en la cual las mercancías producidas en el seno de la unión están sujetas a menos barreras arancelarias en comparación con las mercancías producidas fuera de la misma. En cambio una zona de libre cambio es una unión entre dos o varios países en la cual no se impone ninguna barrera arancelaria o de otro tipo a la circulación de las mercancías producidas en el seno de la unión, pero sí se impone a las de fuera. A menudo en los trabajos y debates, muchos analistas se refieren a la zona de libre cambio en términos de acuerdos de libre cambio. Lo que, como subrayó Panagarya, puede generar confusión y dudas acerca de su naturaleza discriminatoria de cara al comercio global. Igual que la unión aduanera, la zona de libre cambio es discriminatoria. Por eso su construcción es compleja, trabajosa, puesto que esa construcción no deba implicar cierta reparación de perjuicios para terceros. Además la zona de libre cambio plantea un serio problema de “reglas de origen” para sus miembros.

El mercado común

Como puede verse en las líneas que preceden, el mercado común en las relaciones internacionales es una especie de concatenación de la zona de libre cambio, la unión aduanera, y la libre circulación de todos los factores de producción (capital, servicio, persona, bienes, mercancías, etc.). En el marco del nuevo regionalismo geosociedad o regionalismo comunitario, el mercado común para ser viable debe evolucionar hacia un mercado interior unificado. Lo que dificulta aún más su construcción.

La unión política

En el ámbito internacional, una cosa es la integración política y, otra muy distinta es la unión política. Pues si ambos conceptos o fenómenos describen un nuevo regionalismo profundo (*deep integration*), sus realidades fácticas respectivas son fundamentalmente diferentes. La integración política (que no *shallow integration* o integración superficial), término mayormente empleado en el nuevo regionalismo geoeconomía, es una especie de cooperación intergubernamental que busca armonizar las normas y la reglamentación en el seno de la entidad regional. La armonización a que hace referencia, si bien va más allá de la mera coordinación, no pretende ninguna uniformización. Simplemente se busca adaptar esas normas y reglamentaciones desde cierta autonomía del Estado²⁴. En cambio la unión política internacional es ante todo una unión económica como se ha explicado anteriormente. Habiendo alcanzado la producción común, se busca, con el fin de asegurar cierta viabilidad, una gobernanza común con capacidad política ejecutiva permanente y unificada, de dirección y de gestión. La armonización perseguida en ese caso va más allá de la simple adaptación de normas o de la reglamentación. Claramente se busca la uniformización aunque el carácter internacional de la unión hace que dicha uniformización no pueda ser ni absoluta ni total; de lo contrario estaríamos en un Estado no en una unión internacional.

Así pues con base en todas esas definiciones que preceden y sobre todo teniendo en cuenta el objetivo de construcción de integración socio-económica y política, debidamente mencionada en el Acta constitutiva de la Unión Africana, en su artículo 3 alineado (c) por ejemplo; el concepto de integración que desde el tema de estudio

²⁴ Para más detalles sobre este tema véanse por ejemplo Schiff M. y Winters A. (2004): op cit

sometemos a análisis en este trabajo, es de tipo nuevo regionalismo geosociedad. De ahí, si de por sí, la constitución de grupos regionales es en términos generales una tarea difícil, puesto que manifestamente ha de no constituir un freno a la liberalización del comercio global o multilateralismo violando sus principios fundamentales (el principio de la nación la más favorecida, el principio de trato nacional) o descuidando las consecuencias de fenómenos como la creación y desvío de comercio; construir una integración geosociedad (como explicada arriba) conlleva una dificultad añadida en un contexto de Estados fallidos o frágiles.

- **El concepto de Estado fallido o frágil**²⁵

La falla o fragilidad estatal básicamente se refiere tanto a la imposibilidad por parte del Estado por ejercer el monopolio de la violencia weberiana en su territorio, su incapacidad para cubrir las necesidades básicas de su población; como su incapacidad institucional en general, su impotencia para ejercer control efectivo sobre su territorio, etc. En el marco africano, por ejemplo, Ali Mazrui apuntó al menos 6 elementos básicos (control soberano del territorio estatal; gestión soberana de los recursos -recursos naturales- nacionales; capacidad de recaudación efectiva de impuestos; capacidad de construcción y de mantenimiento de infraestructuras adecuadas -autovías, ferrocarriles o vías férreas, servicios postales y de telecomunicaciones-; capacidad de prestar servicios básicos de atención sanitaria, saneamiento, educación, alojamiento; capacidad de gobierno velando por la ley y el orden) cuya carencia tanto parcial como total pudiese legitimar la situación de falla estatal²⁶.

Siguiendo la misma línea, Jean Germain Gros distingue entre Estados anárquicos (*anarchic States*), aquellos en los cuales no existe ningún poder político centralizado - Somalia-; Estados fantasmas (*phantom States*) en los que existe una autoridad pero sólo limitada a la capital y unos kilómetros alrededor -Congo RDC-; Estados anémicos o débiles (*anaemic States*) en los que los escasos recursos han sido en su mayoría utilizados para financiar la guerra contra grupos secesionistas; Estados apresados o capturados (*captured States*) en los que el poder estatal se encuentra acaparado por un determinado grupo étnico -Ruanda, Burundi-; Estados abortados (*aborted States*) en los

²⁵ En el marco de este estudio volvemos largamente sobre ese concepto de Estado fallido o frágil en el capítulo 6.

²⁶ Véanse Mazrui A. (1995): "Blood of experience: the failed States and political collapse in Africa", en *World Policy Journal*, Vol 12, nº1, pp (28 – 34), p 28.

que el monopolio de la violencia nunca ha sido ejercido por un único centro de poder – Sudán-²⁷.

Así definidos los conceptos esenciales sobre los que descansa el objeto de este estudio, su observación empírica exige su delimitación espacial y temporal.

b) Delimitación geográfica y temporal del estudio

El estudio que estamos encaminando se centra principal y esencialmente sobre el análisis político-institucional de la Unión Africana como organización de integración regional. En la actualidad, esta organización internacional africana integra todos los países del continente africano con la excepción de Marruecos. El país jerifiano, miembro fundador en mayo de 1963 de la otrora Organización de la Unidad Africana (OUA), se retiró de la misma en 1984 a modo de protesta contra la admisión en 1982 de la República Árabe Saharaui Democrática. Con el nacimiento de la Unión Africana en 2002, ese país africano no quiso reconsiderar su postura y permaneció fuera de la nueva organización regional. Sin embargo, recientemente, con ocasión de la vigésima séptima sesión ordinaria de esta Unión Africana el pasado julio de 2016 en Kigali (Ruanda), expresó su voluntad de volver a formar parte de la integración africana. Dada la alegría general que originó en el continente ese deseo, todo apunta a que en la vigésima octava asamblea ordinaria de dicha Unión Africana, en Enero de 2017, su membrecía en la organización panafricana será efectiva. Por lo que en los resultados de este trabajo, en la propuesta que hacemos de cara a una posible viabilidad de la Unión Africana, incluimos a Marruecos en los análisis.

Es también preciso subrayar que este trabajo en sí cubre un espacio temporal que parte de 2000 hasta la actualidad. Si la Unión Africana nace oficialmente en 2002, es en 2000 en Lome (Togo) que se adopta su Acta constitutiva. Ciertamente, puede decirse que es a partir de ese momento cuando se materializa de forma clara la ruptura (si es que ha habido alguna) con la dinámica que prevalecía en la integración africana, sobre todo en época de la Organización de la Unidad Africana (OUA). Paralelamente, el año 2000, comienzo del nuevo milenario, significó de manera general en África una apuesta real por el cambio; el comienzo de una nueva era que se quería expectante, capaz de hacer olvidar el pasado bochornoso, repleto de guerras interminables, genocidios, lacras

²⁷ Véanse Gros G. J. (1996): “Toward a taxonomy of failed States in the new world order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti”, en *Third World Quarterly*, vol 17, nº 3, September, pp (455-471).

de toda clase. En el marco de la integración, se quiso asimismo enterrar definitivamente la OUA, celebrar de una vez sus “ritos funerarios” y permitir el parto de una nueva era en el proceso de integración africana. Y así fue. En 2000 en Lome se adoptaba el Acta constitutiva, en 2001 en Lusaka (Zambia) la misma entraba en vigor, en 2002 en Durban (Sudáfrica) nacía oficialmente la Unión Africana. Sin embargo, tras una década de relativo éxito, sancionado por ejemplo por las exitosas operaciones AMIS y AMIB de restablecimiento de paz en 2003 y 2004 en Sudan y en Burundi respectivamente, o el impulso del buen gobierno y del gobierno democrático en el continente que desembocó en cierta mejoría de las economías africanas, o ciertos avances en la dotación de la Unión con instituciones e instrumentos institucionales capaces de servir para bien al conjunto africano; en 2011 entró repentinamente en una fase de estancamiento que se evidenció por la impotencia, por ejemplo, frente a la crisis electoral en Costa de Marfil que acaeció miles de muertos, o la imposibilidad de hacer oír su voz, con ocasión de la crisis de Libia que acabó destruyendo al país africano privando la Unión de un miembro capital. Manifiestamente, desde aquellos sucesos repentinos, la Unión Africana trata hasta ahora y desesperadamente de ubicarse. De ahí que imperase un nuevo análisis exhaustivo de la organización panafricana pudiendo eventualmente reponerla a flote.

3. EL PROBLEMA DEL ESTUDIO

Los Estados africanos en la Unión Africana son mayormente “jóvenes”. Algunos como Sudán del Sur, apenas suman 5 años de existencia. Es más; como subrayamos con anterioridad, la mayoría de los mismos es pobre, frágil, fallido. Pero aún así, se ha querido plantear en este marco africano la construcción de un nuevo regionalismo geosociedad, un regionalismo comunitario. Se prevé asimismo consolidar y reforzar las instituciones de las comunidades de integración subregional (máximo 5 años); disminuir las barreras comerciales en esas comunidades (8 años); transformar las comunidades subregionales en zonas de libre cambio (10 años); establecer la unión aduanera (2 años); crear el mercado común y adoptar políticas comunes en transporte, agricultura, industria y libre circulación de las personas (4 años); instaurar la unión económica, política y monetaria (5 años); y crear en última instancia un banco central africano y una moneda común. En Europa, por ejemplo, precisamente en la Unión Europea, vanguardia a escala

mundial del nuevo regionalismo geosociedad o comunitario, contrariamente a la Unión Africana, el Estado nace en el siglo XVI con Bodino (por no decir siglo XII bajo Philippe Auguste con la creación del tesoro como institución estatal), se desarrolla (durante varios siglos), se afianza duraderamente antes de plantearse la realización del nuevo regionalismo.

Bajo esta premisa, ¿puede que sea demasiado prematuro el proyecto de construcción del regionalismo geosociedad en la Unión Africana? ¿Cómo definirse la integración articulada actualmente en esa Unión Africana? ¿Cuáles son sus particularidades, sus características y capacidades? ¿Es realmente un nuevo regionalismo, un regionalismo comunitario o un simple espejismo? ¿Habida cuenta la escasez general de la soberanía de Estado de los países africanos, puede realmente plantearse y construirse un supranacionalismo sostenible, operativo y viable en la Unión Africana? ¿Puede lograrse construir una integración política y socioeconómica sumando “pobreza” y más “pobreza”? ¿Qué deberían ser las bases de un nuevo regionalismo óptimo en la Unión Africana?

Para intentar responder a estas preguntas, hemos considerado tres ejes principales de análisis que han constituido las hipótesis centrales que hemos manejado en este estudio.

4. LAS HIPOTESIS DE TRABAJO

En virtud a los objetivos arriba expuestos de este estudio, su alcance, su objeto, el problema que plantea; en este trabajo, se parte de la hipótesis central siguiente:

La organización de integración tiene una dimensión técnica transcendental, no siempre funciona naturalmente la economía de escala o solidaridad inherente que se le presta. Cuanto más las pésimas soberanías o capacidades del Estado en un conjunto regional, más la ineficiencia e ineficacia de la solidaridad supranacional de cara a la integración regional o comunitaria

Esta hipótesis central da lugar a un esquema de observación, medición, verificación que tiene como variable independiente “la dimensión técnica de la integración”, como variable interviniente “la pésima soberanía o incapacidad estatal” y variable dependiente

“la ineficiencia e ineficacia de la solidaridad supranacional y por ende el fracaso de la acción de integración”. La “dimensión técnica de la integración” hace referencia a la posibilidad de conjugación de capacidades, normas e instituciones estatales del marco regional. Su medición descansa sobre indicadores como la realidad teórica y fáctica referente de la integración que ya definimos, la aptitud o competencia del Estado, es decir, su dotación en factores de producción, sus datos macroeconómicos (renta per cápita, PIB, tasa de crecimiento, captación de inversores), la capacidad, estabilidad o solidez de su sistema institucional, etc. Respecto a la pésima soberanía, pues tiene que ver con el concepto de falla o fragilidad estatal que ya definimos.

De probarse esta hipótesis, al menos dos opciones se ofrecerían para la viabilidad de la integración en la Unión. Uno, la exigencia de una suficiente y previa mejoría de la capacidad estatal de todos los miembros de la Unión antes de emprender la acción regional. Dos, simplemente, que para el logro de esta Unión Africana, se procediera a la rearticulación misma de sus miembros. Pareciéndonos a corto/medio plazo más factible esta segunda opción, ello nos ha llevado a formular una segunda hipótesis:

Si bien todos los Estados miembros de la Unión Africana son jurídicamente iguales, es naturalmente que son desiguales entre sí. El no asumir esta desigualdad natural en la forma de gobernar la Unión es favorecer su anquilosamiento

Por lo que esta hipótesis secundaria también presenta un esquema de observación, medición y verificación que descansa sobre una variable independiente “la desigualdad natural entre países miembros de la Unión Africana”, una variable interviniente “la no asunción de esta desigualdad en la forma de gobernar dicha Unión” y una variable dependiente “el anquilosamiento o estancamiento de la integración”. Hay desigualdad natural entre países miembros, por ejemplo, cuando de partida o de antemano unos son relativamente ricos, otros pobres; unos con relativa capacidad institucional, otros frágil, fallidos, fantasmas; unos con factores de producción cerca de la media mundial, otros con más de 60% de su población en pobreza extrema, incapaces de violencia weberiana, incapaces de cubrir las necesidades básicas de su población, etc.

Esta primera hipótesis secundaria también nos ha conducido a una segunda hipótesis secundaria:

En un contexto de informalidad general, de incapacidad estatal, el libre cambio que exige el regionalismo geosociedad favorece a los consumidores y relativamente a los productores pero perjudica al Estado, actor principal de esta integración, empobreciéndolo y debilitándolo aún más. La viabilidad del nuevo regionalismo geosociedad exige hacer converger países con niveles similares de cierto desarrollo y de dotación en factores de producción.

Así pues, habiendo podido definir y acotar con claridad los conceptos principales sobre los que descansan el objeto de este estudio, hemos podido dar con el principal problema que plantea, pudiendo formular unos esbozos de solución o hipótesis y sus corolarios de variables operativas e indicadores para la observación y medición. Si finalmente esos procedimientos y definiciones ayudaron sobre todo a verificar esas hipótesis, es preciso subrayar que esta verificación no hubiera sido del todo posible sin la clara aportación de métodos específicos de investigación y de análisis de la ciencia política en general y de las relaciones internacionales en particular.

5. TÉCNICAS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio que estamos llevando a cabo es una investigación cualitativa que combina análisis cuantitativos y análisis cualitativos²⁸, y que resultante un trabajo de observación empírica, no experimental asume un diseño transversal buscando específicamente medir y analizar a partir de las hipótesis de trabajo las relaciones causales entre las variables observadas. Las técnicas concretas de investigación, de recolección de datos y métodos de análisis que se han utilizado, son las que ya adquieren confiabilidad y validez en la ciencia política, en especial las relaciones internacionales. Así pues, para la comodidad de la comprensión científica y entendimiento del mismo, señalamos a continuación tanto sus fuentes, sus estrategias y técnicas de investigación, como sus métodos de análisis; ello sin descuidar la exposición de su estructura final.

a) Las fuentes

²⁸ Véanse por ejemplo Valles Martínez M. (1998): Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y practicas profesional, Editorial Síntesis, Madrid.; Umberto E. (2006): Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura, Gedisa Editorial, Barcelona.

Como principal técnica de investigación en este trabajo se ha buscado contar con una amplia, exhaustiva y extensa revisión bibliográfica y documental. También se ha utilizado técnicas de investigación indirecta que nos ha permitido acceder y capitalizar las encuestas y datos estadísticos sobre miembros de la Unión Africana. Buscamos esas informaciones estadísticas en la base de datos de selectos y destacados organismos e instituciones, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), la Unidad Estadística de la Comisión de la Unión Africana (Austat), la Agencia Europea de Estadística (Eurostat), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), etc., organismos, natural y comúnmente aceptados o valorados en el ámbito académico y científico como fehacientes y fidedignos. Por lo que las fuentes de este trabajo integran tanto fuentes primarias, secundarias como terciarias.

Las fuentes primarias, por ejemplo, han sido especial y particularmente de muy gran utilidad. Pudieron enriquecer los análisis, facilitando una mayor contrastación de las hipótesis de partida. Hemos accedido a una amplia gama de monografías, revistas, libros, informes oficiales, documentos jurídicos, tratados, Acta constitutiva, Acta de cumbres o congresos, documentos oficiales, tesis, periódicos, etc. También dada la actualidad del tema y el mayor interés por la Unión Africana, hemos podido obtener, como aludimos antes, en varias páginas web o internet de instituciones y organismos internacionales oficiales, relevantes informes, valiosos artículos y datos estadísticos de interés, pudiendo incluso seguir, casi de manera continuada y en tiempo real, las evoluciones de la realidad fáctica de la Unión.

Las fuentes secundarias, al reprocesar informaciones de primera mano, también han sido muy útiles para el dialogo interno en el trabajo. En substancia, hemos podido consultar extensamente claros comentarios de libros y de artículos científicos; también enciclopedias, informes de grupos de presión y de intereses, material de naturaleza diversa producido por asociaciones, etc. Las fuentes terciarias, por su parte, (compendio de publicaciones, catálogos de libros, datos bibliográficos sobre el tema estudiado) nos han permitido dar con un mayor número de documento de interés para la investigación, facilitando asimismo la posibilidad de una amplia profundidad en el análisis.

Es preciso indicar por otra parte, que en esta investigación se ha deliberadamente descartado como fuente o técnica de recolección de datos, la realización de entrevistas.

Pues el tema tratado versa sobre la viabilidad de la Unión Africana, una organización de integración regional que cubre la casi totalidad del continente africano. Si preguntamos a un sudafricano: por qué un sudafricano y no un nigeriano, si preguntamos a un angoleño: por qué un angoleño y no un senegalés, si preguntamos a un zambiano: por qué un zambiano y no un egipcio, etc. Asimismo, a falta de presupuesto suficiente para poder interrogar una muestra adecuada o amplia, capaz de aportar información objetiva para la investigación que estamos encaminando, hemos excluido voluntariamente esta valiosa técnica de recolección de datos que suponen las entrevistas.

Sin embargo, más allá de esta desavenencia hemos podido contar plenamente con el riguroso método de análisis que ofrece la ciencia política en general.

b) Estrategias y métodos de análisis

El estudio de las realidades internacionales, para ser completo, concluyente y terminante, requiere especialmente cierta habilidad y enfoque multidisciplinar²⁹. Este trabajo de investigación no deroga a esta regla implícita del estudio de las relaciones internacionales. Hemos podido utilizar abundantemente las principales herramientas del politólogo internacionalista que ofrecen el derecho internacional, la economía política, las relaciones internacionales, el derecho constitucional, las teorías del pensamiento político, la administración pública, el neoinstitucionalismo, la historia, etc. Partiendo de esos valiosos instrumentos analíticos, hemos podido andar, con soltura y rigor, por los pasos metodológicos de las relaciones internacionales, en especial el método histórico o descriptivo, el método comparativo, y el método analítico.

El método histórico o descriptivo nos ha permitido dar con la singularidad y exactitud natural de los fenómenos observados, pudiendo enfatizar sus principales etapas de evolución, de modo a facilitar más o menos la aprehensión de la totalidad de su realidad, y asimismo poder refrendar con la máxima objetividad los análisis y las conjeturas que plantean las hipótesis, con el fin último de llegar a mejores conclusiones.

El método comparativo nos permitió confirmar de manera objetiva la naturaleza política de la Unión Africana. En este sentido, contribuyó enormemente a legitimar las posturas y conclusiones finales del trabajo; puesto que al analizar detalladamente las

²⁹ Véanse, por ejemplo, Del Arenal C. (2010): Introducción a las relaciones internacionales, cuarta edición, Tecnos, Madrid; el autor cita particularmente a Quincy Wright (1955) para ilustrar su afirmación referente al carácter multidisciplinar de las relaciones internacionales como disciplina científica, p. 58

analogías, diferencias y antagonismos entre la Unión Africana y la Unión Europea, supimos con mayor exactitud qué régimen aplicar a dicha Unión Africana dentro de la maraña de fenómenos sociológicos internacionales, y a su vez, la magnitud del trabajo que queda por realizar, pudiendo orientar mejor las propuestas que planteamos.

El método analítico nos ha permitido aprovechar y rentabilizar mejor todas aquellas herramientas del politólogo internacionalista que señalamos con anterioridad. Nos ha ayudado a profundizar en los análisis facilitando el acercamiento al fenómeno estudiado desde varios ángulos de reflexión y de análisis. El objetivo último del uso de ese método es alcanzar mayor rigurosidad y objetividad en los análisis y las posteriores conclusiones que de ellos se desprenden.

c) Estructura del trabajo

El presente trabajo de investigación se divide entre 8 capítulos. El capítulo 1 es la parte introductoria. En dicho capítulo subrayamos los motivos subjetivos, objetivos, epistemológicos, metodológicos que subyacen detrás del estudio. Exponemos con la máxima claridad los objetivos, el alcance, el objeto, el problema, las hipótesis, así como las técnicas de recolección de datos con las que contamos y sobre todo los métodos para analizar los datos obtenidos. La idea general en este capítulo es ofrecer unas claves que ayudaran a entender el estudio realizado tanto facilitando y guiando su comprensión científica como justificando su validez académica y social.

El capítulo 2 cumplimenta y finaliza la exposición introductoria. Asimismo, se dedica especialmente al marco teórico del estudio. De manera general este capítulo se ve asignado dos objetivos principales. Uno, dar a conocer el estado de la cuestión sobre el objeto de estudio. Dos, elaborar a partir de esa revisión bibliográfica un marco conceptual y teórico de referencia que nos guiara en el estudio y que sirviera para la interpretación de sus resultados. El capítulo cumple con esos objetivos. Y además, no sólo nos permite corregir ciertos errores que se han podido cometer en estudios previos, sino que también deja subrayado con máxima claridad las nuevas líneas que abordamos.

Si los dos primeros capítulos son introductorios, el capítulo 3 es definitorio. Habiendo circunscrito con mayor nitidez el tema de estudio y definido claramente las nuevas líneas que abordamos en el estudio de la integración africana, entramos a dar a empreñarse de dicha integración africana. Ofrecemos asimismo una visión de conjunto

del proceso de integración africana en la Unión Africana precisando sus antecedentes y su cuadro conceptual actual. Con este enfoque el capítulo pone de manifiesto los antagonismos entre la Unión Africana y la antigua Organización de la Unidad Africana (OUA), y define la naturaleza política de la nueva Unión. Esta definición alza la importancia de este capítulo, puesto que de esta naturaleza se precisa el régimen jurídico aplicable y sobre todo la orientación de los mecanismos y reflexiones para eventuales mejoras.

El capítulo 4 es también en cierto modo definitorio. La naturaleza política de la Unión Africana definida y establecida, se busca confirmarla. Por otra parte, dada el actual estancamiento tras el notable avance que condujo a la nueva Unión, se busca sobre todo entender los motivos de ese repentino anquilosamiento. Se interroga el sistema político (el derecho que lo regula, su estructura orgánica, las relaciones de poder interno, su modo de gobernanza, etc) de esa nueva Unión. La idea es ver si el sistema institucional y el funcionamiento orgánico de la misma favorecen de alguna manera su anquilosamiento. Manifiestamente, con vista en ese planteamiento, el capítulo logra resolver dos incógnitas. Uno, el sistema institucional de la nueva Unión no es óptimo pero, ello no es suficiente para anquilosar el avance de la integración. Dos, el estudio del sistema político revela que la nueva Unión Africana es un regionalismo comunitario pero naciente o embrionario. La similitud con la Unión Europea es clara, ¿pero qué hay de su realidad fáctica respectiva?

El capítulo 5 resuelve esta interrogante comparando de manera detallada ambas Unión Europea y Unión Africana. Sin embargo, la trama general del estudio centrada en entender el anquilosamiento de la nueva Unión Africana, el capítulo se pregunta si la ambición aparentemente desmesurada de esta nueva Unión vicia de alguna manera la acción de integración en su seno, anquilosándola. Con la vista en esas preocupaciones, el capítulo revela varios elementos enriquecedores para la investigación. Uno, la Unión Europea es parecida a la Unión Africana sólo en apariencia, en su realidad fáctica la diferencia entre ambas es abrumadora. La magnitud del trabajo que queda por realizarse para que la Unión Africana se acerque a la Unión Europea es ingente; pero la Unión Africana es claramente un regionalismo comunitario aunque naciente. Dos, la falla o incapacidad estatal e institucional generalizada en África es un enorme obstáculo contra el avance del nuevo regionalismo comunitario que se plantea; pero esta escasez de capacidad estatal generalizada no significa aptitud nula de cara a la integración. Pues

años atrás, en condiciones todavía peores se pudo crear exitosamente la Unión Africana. Tres, de cara a la construcción del nuevo regionalismo comunitario la capacidad estatal y experiencia institucional son claramente importantísimas pero no lo son todo. Por lo que no es un fenómeno exclusivamente reservado a países desarrollados con capacidad institucional excelente. La falta generalizada, por ejemplo, de capacidad institucional o estatal en África obstaculiza mayormente el nuevo regionalismo comunitario pero no impide que nazca; la capacidad estatal excelente y la larga experiencia institucional aseguran la optimización del nuevo regionalismo comunitario en la Unión Europea pero claramente no lo inmunizan contra las crisis severas. Cuatro, si se espera la madurez institucional para emprender o encaminar la realización del nuevo regionalismo, puede que nunca se empiece. La larga experiencia institucional no impide las crisis en la Unión Europea.

El capítulo 6 partiendo de los descubrimientos del capítulo 5, busca identificar el punto de equilibrio en que situar la compatibilidad entre la falla estatal e institucional y el supranacionalismo para lograr la optimización del regionalismo comunitario en la Unión Africana. Asimismo, define ampliamente el concepto de falla estatal. Explicita la magnitud de su perjuicio con respecto al supranacionalismo. Observa que la Unión Africana no es sólo incapacidad estatal e institucional; más de una quincena de países goza de ventajas comparativas cerca de la media mundial. Finalmente, con base en la ciencia política en general y en las relaciones internacionales en particular, puntualiza que el nuevo regionalismo entre países esencialmente pobres o con pobreza extrema favorece divergencia. El nuevo regionalismo entre países muy dispares, es decir, entre países ricos o muy desarrollados y países muy pobres favorece igualmente divergencia. En cambio, el nuevo regionalismo entre países con niveles de desarrollo similares, ya sean relativamente pobres pero con ventajas comparativas cerca de la media mundial, conduce a la convergencia de la unión, mejorando los precios de los factores de producción y el nivel de vida en general. Nuevamente el mayor desafío del regionalismo geosociedad en la Unión Africana parecía descansar mayormente en la capacidad de rearticulación de sus miembros.

El capítulo 7 con base en todos esos desarrollos anteriores induce en defensa de un nuevo regionalismo o regionalismo comunitario africano que, en la Unión Africana, se asentara sobre un núcleo central y substancial de países capaces, y que liderara la integración atrayendo e incorporando decisiva y paulatinamente los demás países del

continente. Asimismo, intenta explicar detalladamente la idoneidad y necesidad de la apuesta por un centro neurálgico en el nuevo regionalismo africano para dinamizar nuevamente toda la Unión Africana y volver a situarla en el camino del progreso. Varias conjeturas probadas a lo largo del estudio de manera general, avalan y legitiman su planteamiento. Uno, el nuevo regionalismo comunitario tiene una dimensión técnica trascendental. No se trata tanto de sumar aritméticamente ciertos países de alguna determinada región como de conjugar las capacidades estatales de dicha región. Dos, el libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo es beneficioso, con real posibilidad de creación de comercio, pudiendo evitar un gran desvío de comercio, sólo en un entorno de países complementarios y con ventaja comparativa cerca de la media mundial. Tres, no todos los países de África presentan, con respecto al resto del mundo, un panorama de ventajas comparativas sombrío. Al menos una quincena de países africanos gozan de ventajas comparativas (infraestructuras, técnica, tecnología, mano de obra cualificada, etc.) cerca de la media mundial. Cuatro, si bien en el escenario internacional, todos los países son jurídicamente iguales; en África, es naturalmente que éstos son desiguales entre sí. Asumir esta desigualdad natural en la construcción del nuevo regionalismo no es fomentar una doble velocidad en la integración, al contrario es apostar por más eficacia en la misma. Cinco, en un nuevo contexto africano, en que el norte (el Magreb) se encuentra cada vez más amenazado por la penuria alimentaria y que el sur alberga 60% de las tierras cultivables del mundo, es naturalmente que un nuevo regionalismo bien enfocado sería oportuno pudiendo resultar exitoso. Finalmente, el capítulo insiste de manera particular sobre la factibilidad de ese núcleo locomotor.

El capítulo 8 es la parte en que concluimos de manera general el trabajo. Esta parte recoge y sintetiza los principales resultados y conclusiones del estudio. Insiste sobre los logros, retos; lo que es posible, factible, irrealizable, o casi imposible en el regionalismo comunitario en la Unión Africana. Vuelve sobre su actual estancamiento y sintetiza las conclusiones que ofrece el estudio al respecto, insistiendo sobre la necesidad de la rearticulación de sus miembros. Hace particular y nuevamente hincapié en la necesidad de apuesta por un nuevo regionalismo que en la Unión Africana se asentara sobre un núcleo neurálgico capaz. Y finalmente subraya que posiblemente la Unión Africana, como conjunto de países por un lado relativamente pobres y por otro extremadamente pobres, es sin duda la parte del mundo donde la construcción del nuevo regionalismo comunitario se enfrenta a más desafíos pudiendo imposibilitarla, pero la

ciencia política en especial las relaciones internacionales ofrecen respuestas por lo menos en lo que a esos retos técnicos se refiere.

El apartado que sigue después del capítulo 8 se dedica a la bibliografía y otros anexos.

CAPÍTULO 2

REVISIÓN DE LA LITERATURA Y MARCO TEORICO DEL ESTUDIO

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, partimos de la base de que, a la breve presentación de los objetivos, motivaciones e intereses como expusimos en el capítulo anterior, se ha de juntar el marco teórico del estudio para agotar del todo la cuestión de la aportación real de un enésimo estudio sobre la Unión Africana como el que estamos emprendiendo. Por lo que en las siguientes páginas, intentaremos apurar de forma ya exhaustiva ese ejercicio de justificación de la aportación del estudio que realizamos, elaborando su marco teórico.

Es más, con carácter general, en cualquier trabajo de investigación, el marco teórico siempre ha sido un ejercicio crucial. Es una labor que no sólo ayuda a prevenir eventuales errores que se hayan podido cometer en estudios previos, sino que también orienta sobre cómo ha de realizarse la determinada tarea investigadora del momento. En este trabajo, acudimos por ejemplo a los estudios anteriores sobre la Unión Africana con el objetivo de hacer ver con más claridad las nuevas líneas que abordamos. Asimismo, hemos intentado ampliar al máximo el horizonte de la investigación para que el estudio planteado sea lo más completo posible. Por otra parte, el marco teórico nos ayuda, proveyéndonos de un marco conceptual y teórico de referencia que, por un lado nos guía en el estudio que encaminamos y; por otro, nos sirve para la interpretación de sus resultados.

Así, con vista en lo que antecede, el presente capítulo se articula en tres partes. En la primera parte intentamos hacer observar el giro copernicano que la creación de la Unión Africana ha supuesto en la historia de África y en las literaturas, contribuyendo incluso a romper con la fama de maldición empedernida conocida a través del afropesimismo. Sin lograr asentar duraderamente el afrooptimismo (entre otras cosas debido al anquilosamiento reciente de la Unión), el cambio observado poco después de la puesta en marcha de la Unión Africana parece dejar claro que la desgracia en el continente no es una fatalidad; con voluntad, motivaciones y trabajo se puede dar una vuelta de tuerca a los sufrimientos. Lo que justifica, ahora más que nunca, la tarea investigadora sobre África especialmente sobre la Unión Africana, al parecer posible motor de bienestar en el continente. En la segunda parte, procedemos a una amplia revisión de la literatura sobre la Unión Africana. El objetivo ahí es dar a conocer el

estado de la cuestión sobre la misma. Creemos que ese ejercicio es un paso obligado para que se pueda apreciar con más claridad las nuevas líneas que abordamos en el estudio de la integración en la Unión Africana. Finalmente, en una tercera parte, exponemos la perspectiva teórica del estudio. Elaboramos a partir de la revisión de la literatura un marco conceptual y teórico de referencia para que nos guíe en el estudio que estamos encaminando y que sirva para la interpretación de los resultados.

1. A VUELTA CON LA HISTORIA : PRIMERA DÉCADA DE ANDADURA DE LA UNIÓN AFRICANA, CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LAS LITERATURAS SOBRE ÁFRICA, DEL AFROPESIMISMO SE PASÓ AL AFROOPTIMISMO E INCLUSO AL “AFRICA RISING” O ÁFRICA EMERGENTE

Desde épocas de Hegel (1770 – 1831), la opinión internacional ha venido siendo alertada sobre la realidad de un continente africano irrefrenablemente anclado en la tragedia, navegando a contra corriente de la historia humana. Si antaño las concepciones hegelianas del “hombre ahistórico” (refiriéndose al africano) pudieron de alguna manera justificar y asentar la colonización; en el África independiente, otros conceptos, como “África incompetente” (generado desde instituciones internacionales FMI, Banco Mundial en los años 80 y 90), o “el hombre africano intrínsecamente cerrado a la modernidad y al progreso” (difundido desde consideraciones culturales) motivaron intervenciones foráneas de todo tipo en la conducción de las políticas internas. En efecto, casi siempre el continente africano y su gente han sido presentados como el “eslabón endeble” de la humanidad cuya reparación o mejora incumbía al resto de los humanos y en particular a Occidente, extensamente aureolado como cuna de la civilización humana. Esas consideraciones fueron, en gran medida, causantes de diversas reacciones a lo largo de la historia de las relaciones entre África y el resto del mundo. Muchos eruditos y expertos, por ejemplo, pudieron insistir en buscar las causas profundas de la tragedia africana³⁰, algunos desde enfoques estructuralistas y marxistas se limitaron a buscar a los culpables³¹, otros aún, quizá más humanistas respondieron

³⁰ Véanse Easterly W. y Levine R. (1997): “Africa’s growth tragedy: policies and ethnic divisions” en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Núm 4, pp. (1203.1250); Dambisa M.(2009): *Dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, New York.

³¹ Véanse Rodney W. (1981): *How Europe Underdeveloped Africa*, Howard University Press, Washington; Amin S. (1973): *Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Minuit, Paris.

con militancia³². En todo caso, salvo algunas excepciones como Islas Mauricio, Botsuana o la parte norte y algunas buenas expectativas al principio de la era de la independencia que como en Costa de Marfil se desvanecieron muy pronto debido a la deuda colosal azotadora de los años 1980, la tendencia general en África antes de la creación de la Unión Africana era de desolación, angustia y desdicha. Ciertamente, no que el nacimiento de la Unión Africana hiciera desaparecer de un plumazo los problemas del continente, sólo que el enfoque institucional de buen gobierno, gobernanza democrática e inclusiva entonces activamente promovida en su seno pudieron impulsar cierta buena gestión estatal y asimismo encauzar el cambio de mirada hacia el continente.

a) Las literaturas sobre África: un continente de desolación y de desesperanza antes del nacimiento de la Unión Africana

Posiblemente muchos recuerdan aún aquella portada de la revista *The Economist* donde se veía a un joven guerrillero armado que parecía surgir del mapa de África. Encabezando esta imagen marcial podría leerse tras un fondo negro un titular conmovedor: “*the hopeless continent*” o el continente sin esperanza. Era en mayo de 2000, poco antes del nacimiento efectivo de la Unión Africana. El semanario entonces aseguraba en un largo reportaje que el continente africano estaba hundido y sin posibilidad de futuro. Naturalmente, África es diversa; en términos de desarrollo la parte norte tiene poco que ver con la parte al sur del Sahara. Y en el sur, Nigeria por ejemplo no es Níger, ni es Mali, Sudáfrica no es equiparable a Zimbabue, etc. Por lo que cualquier proyección general sobre África corre el riesgo de quedarse reduccionista y no reflejar exactamente la realidad o diversidad africana. Sin embargo, como apuntaba el periódico, una serie de lacras y miserias (guerras, corrupción, desgobierno, pobreza extrema, enfermedades crónicas, hambruna, calamidades naturales, etc.) expandida a casi todo el continente afianzaba la desesperanza en esa región y parecía dejarla sin futuro.

³² Más allá de los trabajos de los primeros panafricanistas, irrumpía a finales de los años 1930, por ejemplo, una corriente literaria de índole militante conocida como *Negritude*. El movimiento de la *Negritude* buscaba dejar claro que no por ser diferente, de color diferente, con diferentes costumbres y tradiciones que se deja de ser humano. Frente a las fuerzas imperialistas de la colonización y su corolario de aculturación y desarraigo, el movimiento de la *Negritude* no tuvo plena eficacia

Lo que aún resultaba asombroso, es que esos relatos infamantes y demoleedores sobre el continente no eran sólo emanación de medios y revistas como *The Economist*. Pues dichos relatos que también se conocían como el afropesimismo fueron igualmente expandidos por una multitud de autores incluyendo académicos y expertos. En efecto, tras aquellas remotas humillaciones infligidas por las corrientes hegelianas y hugoistas³³ (superadas en parte gracias a una intensa literatura panafricana e incluso militante como la *Negritude*), a comienzos de los años 1960 autores como René Dumont volvieron a desenterrar las valoraciones despectivas sobre África. En su obra *L'Afrique Noire Est Mal Partie* publicada en 1962, este ingeniero agrónomo alertaba sobre los posibles daños que podría causar lo que llamó “el colonialismo de clase”, fenómeno por el cual la elite heredera de la colonización marginaba a los campesinos dejando de lado el desarrollo de la agricultura local claramente imprescindible para la autosuficiencia alimentaria del continente. Así, si el contenido del libro parecía obrar por una buena causa, su título (el mal arranque de África) no dejaba de augurar cierta desdicha para el continente. También, desde el punto de vista impacto literario, es como si abriera paso a que pudiera (con base en las taras de los dirigentes del periodo postcolonial) hacerse proyecciones generales desdeñosas sobre África. Y así fue.

En los años y décadas que siguieron; pues eso fue efectivamente la tendencia general en numerosas publicaciones. Como recuerda Abdoulaye Barro en la revista *Controverses*³⁴, más allá de la *Negritude* y del *Panafricanismo*, la trayectoria intelectual africana en las primeras décadas de la era de independencia fue marcada por tres fases principales de debates intensos:

- 1) En los años 1970 y 80 la cuestión de la existencia de una filosofía africana cristalizaba los debates³⁵;

³³ Igual que Hegel (1770 – 1831) pudo destilar valoraciones despectivas sobre África en su obra *Lecciones sobre filosofía de la historia universal*, Victor Hugo (1802 – 1885) en “Discours sur l’Afrique” en *Actes et Paroles* suplicó a las naciones europeas para que diesen sentido al continente africano invadiéndolo.

³⁴ Véanse Barro A. (2009): “Le post-colonialisme africain: un miroir brisé”, *Controverses*, mayo, núm. 11, pp (55 a 67).

³⁵ En reacción contra las tesis de Hegel sobre África, el misionero belga Placide Tempels que viajó a África escribió en 1945 el libro *La philosophie bantoue*, tras pasar una temporada con los bantús en Congo. En los años 1970, intelectuales africanos especialmente Paulin Hountondji criticando esa etnofilosofía del padre Tempels abrieron el debate sobre la existencia de una filosofía precolonial africana. Véanse Hountondji P. (1970) : *Sur la philosophie africaine* », critique de l’ethnophilosophie, Maspero, Paris. ; Boulaga E, F. (1977) : *La crise du Muntu, authenticité africaine et philosophie*, Présence Africaine, Paris.

- 2) En los 90, igual como anunciaba el libro de Axelle Kabou, *Et si l'Afrique refusait le développement?*³⁶, la responsabilidad que podría tener África en su extendida situación de subdesarrollo polarizaba dichos debates;
- 3) Por último, en paralelo a estas dos categorías, puede subrayarse el trabajo de los teóricos del *postcolonialismo* que pudieron resultar particularmente prolíficos³⁷.

En lo general, en estos debates, puesto que las teorías de referencias de los distintos protagonistas eran europeas o simplemente occidentales, resultaba difícil no caer en la desesperación al cotejar dichas teorías con la realidad africana de entonces. Por otra parte, las conclusiones o taras generalizadas de los nuevos dirigentes herederos de la colonización (muchos de ellos supuestamente educados) acababan de afianzar el pesimismo de cara al futuro africano. Jean François Bayart, por ejemplo, pudo escribir : *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*³⁸. En esta obra, se sostiene que el Estado en cuanto a sistema de gobierno es percibido en África como una fuente de poder, prestigio, privilegio, riqueza, o de recursos para el enriquecimiento personal del dirigente y de su clan o tribu. De ahí que el Estado africano fuera patrimonial; no vela por el interés general, tampoco se preocupa realmente por un supuesto desarrollo estatal. Obviamente, en semejantes condiciones, difícilmente podía impulsarse alguna brillantez de cara al futuro africano. Y las posibilidades del africano ordinario se reducían cada vez más, dejando paso al pesimismo.

Existen incluso autores que ponían aún más énfasis sobre este aspecto sombrío del futuro de la sociedad africana. La obra *les honneurs perdus*³⁹ de Calixthe Beyala, por ejemplo, es a menudo calificada de verdadero escándalo en la sociedad intelectual africana, debido a su alto grado de desvalorización o despreciación del africano. Achille Mbembe⁴⁰, por su parte, con su idea de universalismo cosmopolita, subrayaba con empeño la responsabilidad de los propios africanos en su estado de malestar. Stephen Smith pudo escribir *Negrologie: pourquoi l'Afrique meurt*⁴¹, obra en que se

³⁶ Véanse Kabou A. (1998): *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Ed, L'Harmattan, Paris ; Del mismo autor y en la misma línea de idea véanse Kabou A. (2011) : *Comment l'Afrique en est arrivé là ?*, Ed, L'Harmattan, Paris.

³⁷ Véanse Béti M. (1999) : *La France contre l'Afrique*, La Découverte, Paris. ; Bidima J, G. (1993), *La philosophie négro africaine*, Presse Universitaire de France, collection Que sais je ?, Paris.

³⁸ Véanse Bayart J, F. (1989) : *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*, Fayard, Paris

³⁹ Véanse Beyala C. (1996) : *Les honneurs perdus*, Albin Michel, Paris

⁴⁰ Véanse Mbembe A. (2000) : « A propos des écritures africaines de soi » en *Politique Africaine*, mars, núm 77. ; Mbembe A. (2000) : *De la postcolonie. Essai sur l'imaginaire politique dans l'Afrique actuelle*, Karthala, Paris.

⁴¹ Véanse Stephen S. (2003) : *Negrologie: pourquoi l'Afrique meurt*, Calmann-Lévy, Paris ; existe una edición en castellano Stephen S. (2006) : *Negrología : por qué África se muere*, Random House Mondadori, Madrid

conceptualiza una “mentalidad peculiar y consustancial al africano” equiparable a una patología igual de incurable y que impide naturalmente la posibilidad de progreso de África.

En todas partes, las literaturas afropesimistas estaban en boga. Además, muchas de ellas como por ejemplo *les honneurs perdus*⁴², arrasaban los premios. Eso era tan así, que Binyavanga Wainaina indignado pudo escribir: *How to write about Africa*⁴³. En este ensayo el keniano denunciando los prejuicios sobre África, subrayaba, no sin sarcasmo, cómo había que adoptar un tono despreciativo hacia la realidad africana para poder triunfar.

Asimismo, antes del nacimiento de la Unión Africana, parecía que tanto empíricamente como ideológicamente África era asimilable a la perdición, al desastre y a la desgracia. Lo que cambió repentinamente tras una década de existencia de la Unión.

b) Las literaturas sobre África: una década de existencia de la Unión Africana, cambio de mirada hacia el continente

A finales de la primera década de los años 2000, empezaron a aparecer nuevos conceptos para describir la realidad africana. Se hablaban de “*giant awaken*” (el gran despertar), o “*the lions are on move*” (los leones se ponen en marcha) o “*leapfrogging*” (dar salto de rana), para ilustrar y expresar el nuevo y repentino dinamismo africano. Medios como *The Economist* parecían haber olvidado el pasado afropesimista. En diciembre de 2011 titulaba: “*Africa rising*” (África emerge).

Lejos de la prensa, expertos como Jean Michel Severino y Olivier Ray se permitían incluso burlarse de los adeptos del afropesimismo. Los autores llegaron a escribir lo siguiente: “*Is sub-Saharan Africa then under some kind of curse, the only continent condemned to weather the storm of its transformation without appropriate institutions? Those who maintain this have very short memories. Africa does not have any monopoly on identitarian challenge or weak governance. The processes of demographic growth in Europe, Asia and America – punctuated by social upheaval, periodic economic crises, and the indelible stain of genocide – experienced constraints*

⁴² Gran premio de novela de la academia francesa

⁴³ Véanse Binyavanga W. (2006): “How to write about Africa”, en *Granta*, Enero, núm 92.

*that are surprisingly close to those that make up the african challenge today*⁴⁴. Se infiere que, o bien los afropesimistas empedernidos tienen la memoria corta, o bien no saben ni la historia del desarrollo de Europa, ni la de América, tampoco la de Asia. Por otra parte, el malestar africano que parecía ser una maldición permanente de África deviene sólo un mal momento o estación de su ciclo económico y de su desarrollo.

Nuevamente, en casi todas partes, el relato sobre África se cambiaba al de optimismo y de emergencia⁴⁵. Además, esta vez se trataba de algo que nada tenía que ver con aquel afrooptimismo ciertamente cínico de Serge Latouche u otros Patrick Chabal y Pascal Dalloz⁴⁶. Empírica y sustancialmente, parecía que había elementos formales para aducir en defensa de ese nuevo optimismo. Expresiones como *“leapfrogging”* a la que nos referíamos antes indicaban que África avanzaba por el camino del desarrollo saltándose etapas. Según los expertos sin clara industrialización el continente podría llegar al boom económico y a la modernización gracias a las nuevas tecnologías, la era digital y el buen gobierno. Y cuando neo mercantilistas como Daniel Rodrik reclamaban que se matizara tales afirmaciones, se les respondía esgrimiendo el ejemplo de la India donde durante casi dos décadas el boom económico descansó sobre los servicios antes de dar progresivamente paso a la industrialización como pilar natural del crecimiento⁴⁷. También, ese nuevo discurso afrooptimista se basaba en la considerable mejoría de los datos macroeconómicos. Si en el periodo 1980-2000 el crecimiento del PIB de África experimentó un promedio de 2,4%, en la década 2000-2010 rondó el 6%. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 2001 y 2010, seis de las diez economías que más crecieron en el mundo fueron africanas (Angola, Etiopia, Nigeria, Chad, Mozambique, Ruanda). Entre tanto, el PIB superó el 1,7 billon

⁴⁴ Véanse Severino J. M. y Ray O. (2011): *Africa's moment*, Ed. Polity Press, Cambridge (UK), p. 19

⁴⁵ Véanse los informes de Commission for Africa (2005): *Our common interest*, disponible en su página web http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2005-report/11-03-05_cr_report.pdf; Commission for Africa (2010): *Still our common interest*, disponible en su página web <http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2010/09/cfa-report-2010-full-version.pdf>; Véanse también publicaciones del Banco Mundial Chuhán-Pole P., Angwafo M. (eds) (2011): *Yes African can: success stories from a dynamic continent*, World Bank, Washington.; o publicaciones de think tank, Cilliers J., Barry H. y Moyer J. (dir) (2011): *African futures 2050*, Institute for Security Studies, Pretoria (South Africa), disponible en la página web del Institute for Security Studies, <https://www.issafrica.org/uploads/Mono175.pdf>, o artículos de medios internacionales The Economist (2014): *Manufacturing in Africa: an awakening giant*, The Economist, febrero; Spiegel (2013): *A Giant Awakens: Inside Africa's Economic Upsurge*, Spiegel online, 29 de Noviembre, disponible en su página web: <http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-series-on-winners-and-losers-of-economic-boom-in-africa-a-934816.html>, etc.

⁴⁶ Contra la hegemonía del afropesimismo, algunos autores pretendían un afrooptimismo, ciertamente no sin cinismo, viendo en el desorden y la informalidad un modo de vida propio al africano que se ha de aceptar internacionalmente. Véanse Latouche S. (1998): *L'autre Afrique: entre don et marché*, Albin Michel, Paris.; existe una edición en castellano Latouche S. (2005): *La otra África. Autogestión y apaño frente al mercado global*, Oozebap, Barcelona.; Chabal P. y Dalloz J. P. (2001): *África camina: el desorden como instrumento político*, Bellatera, Barcelona

⁴⁷ Véanse The Economist (2014): *“Manufacturing in Africa: an awakening giant”*, op cit.

\$, casi equiparable al de Rusia. El beneficio sobre la inversión alcanzaba el 30%. Lo cual tiene cierta importancia en una región que cubre el 60 % de las tierras cultivables del mundo y que cuenta con el 40% de todas las materias primas⁴⁸.

Al nivel social, la mejoría también era tangible. Según el Banco Africano de Desarrollo, la clase media alcanzaba los 310 millones de personas. Una cifra que un estudio del Banco Mundial aumentó más tarde a más de 340 millones definiendo la clase media como personas ganando entre 2 y 20 \$ al día⁴⁹. La esperanza de vida aumentó en un promedio de 10 años. La mortalidad infantil bajó entre el 4% y el 8% según los países. De los 15 millones de usuarios de telefonía móvil que se contabilizaba en 2000, se pudo pasar a 500 millones en 2010. El uso de internet creció en un 2500%. En Nigeria por ejemplo, el número de usuario de internet se disparó de 200.000 en 2000 a 44 millones en 2010. La tasa de malaria disminuyó en un 50% y las infecciones de VIH se redujeron en un 40%⁵⁰. De Manera general muchos elementos afianzaban el optimismo. Michel Severino y Olivier Ray llegaron incluso a afirmar: *“History continues. If we understand that Africa’s development has been restricted by a “tragedy of economic cycles” rather than an inherent “African tragedy” condemning the continent to misery, we have to see the profound changes at work as the seeds of the following period”*⁵¹. Aquella “tragedia o maldición africana” tan ostentada parecía volverse asunto del pasado. África cambiaba y más que eso, se transformaba.

Ciertamente, detrás de esta transformación repentina estaba la entonces “buena salud” de la Unión Africana. Como vimos más arriba, antes de su creación, África era un lugar de desesperación, de angustia y de desdicha. Johnson Sirleaf, la primera mujer africana, presidenta de república, lo expresaba de esta manera: *“For 20 years starting in the mid-1970s, nearly all of the countries of Sub Saharan Africa saw zero or negative economic growth per capita. Promising businesses were ruined, from agriculture to industry to service. New investment stopped, except for the grab for natural resources. Unemployment soared, and working men and women could no longer provide for their families. School and health facilities deteriorated badly. The only things that seemed to*

⁴⁸ Véanse Spiegel (2013): “A Giant Awakens: Inside Africa's Economic Upsurge”, op cit

⁴⁹ Véanse World Bank (2013): Making the middle class in Africa: Future development, disponible en la página web <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/making-middle-class-africa>

⁵⁰ Véanse Kerry J. (2014): “Africa is on the rise, and we need to help make sure it continues”, in Financial Times, 3 de mayo.

⁵¹ Véanse Severino J, M. y Ray O. (2011), op cit, p 77

*thrive were poverty and conflict.*⁵² El cambio empezó a vislumbrarse con ocasión de los debates sobre la creación de la Unión. Se consolidó y se afianzó con el nacimiento y fortalecimiento de la misma. Para autores como Steven Radelet⁵³, por ejemplo, la transformación fue impulsada por la mejoría de la democracia, el buen gobierno, la emergencia de una nueva generación de líderes comprometidos con la rendición de cuenta y los valores democráticos en los sectores tanto público como privado. Pero todo eso, es como si se recordara el gran empeño de la Unión Africana en la primera década de su existencia. Es más, otros motivos como el aumento de la inversión extranjera o el uso de las nuevas tecnologías, a menudo citados, fueron posible gracias al buen gobierno y la mejora de la democracia promovidos en el seno de la Unión mediante cierto liderazgo fuerte. Prueba de ello, desde al menos 2011, con la pérdida de vigor o dinamismo de la Unión Africana, han estado volviendo al continente los fantasmas de la tragedia africana.

c) La Unión Africana se debilita, vuelven los fantasmas de la “tragedia africana”: investigamos la Unión para contribuir a corregir

El crecimiento económico que desató los sentimientos de euforia y optimismo en el continente no carecía de reproches válidos: era desigual, favorecía cierta dualización de la sociedad africana; se trataba de un crecimiento o una prosperidad sin distribución clara; descansaba mayormente sobre los servicios, los cuales no generan en sí mismos valor añadido, no mejoran la balanza comercial de los países, y asimismo no crean riqueza pudiendo servir de cara a la sostenibilidad a largo plazo del desarrollo. Sin embargo, experimentado en un contexto de campaña intensa de “soluciones africanas para problemas africanos”, ese crecimiento no dejaba de resultar muy esperanzador para el conjunto africano. Era como si el continente accediera a la madurez plena, pudiendo sanear en solitario sus instituciones, limpiar su democracia, resolver sus conflictos, e incluso fomentar crecimiento. La Unión Africana, el organismo detrás de esas campañas del liderazgo africano y de la promoción del buen gobierno y de la democracia, gozaba de gran prestigio. Sus políticas e instrucciones eran respetadas o por lo menos muy consideradas. Asimismo, de tan sólo 3 países democráticos que contabilizaba, por

⁵² Véanse introduction de Radelet S. (2010): *Emerging Africa: how 17 countries are leading the way*, Brookings Institution Press, Washington, p.1

⁵³ Véanse Radelet S. (2010), op cit.

ejemplo, el continente africano en los años 1960, se pasó a 23 en 2008⁵⁴ y a 26 al final de la década de 2000⁵⁵.

En el mismo tiempo, el crecimiento económico, como subrayaba *The Economist*, dejó de descansar exclusiva y decisivamente sobre los recursos naturales. Según un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI), de los 12 países africanos que más crecieron en esa década de 2000, 8 no eran productores de recursos naturales. Al centrarse sobre aquellos 6 que cumplían con un crecimiento económico del 5% y una renta per cápita del 3% como promedio entre 1995 y 2010, descubrieron que detrás de ese progreso repentino subyacía el buen gobierno, la mejora de la regulación, la gobernanza democrática y medidas de *accountability*. El semanario *The Economist* lo expresaba de este modo: *“Progress was not restricted to economic policy. The six countries in the IMF study are far better governed than they were in the mid-1990s. Based on indicators compiled by the World Bank, they are less corrupt, have better bureaucrats, enjoy more stable politics and are better regulated than their African peers”*⁵⁶. De ahí que, habida cuenta lo trágico que era el pasado africano en períodos previos a la creación de la Unión Africana, lógicamente si el neoinstitucionalismo y las formas democráticas de gobernar hubieren podido cobrar relevancia en el continente hasta el punto de contribuir a crear riqueza, impulsar crecimiento, generar bienestar, sería en gran parte gracias a aquella labor obstinada de la Unión Africana.

Así pues, como puede verse, resulta especial y altamente importante que la Unión Africana tenga crédito y relevancia en medio de los africanos y de sus Estados. Pues, bien articulada y contando con un buen funcionamiento, esta organización hace de catalizadora o impulsora de bienestar en el continente, ya sea directamente a través de sus campañas y políticas, o sea indirectamente a través del orden que proyecta, inclusive el prestigio y credibilidad que amontona en su gestión diaria. De hecho, en los últimos años cuando ha ido mermándose esa credibilidad y relevancia y que de alguna manera la Unión fue cayendo en desuso, ha estado volviendo al continente el desorden, y junto a él la tragedia. Quedan, por ejemplo, remotos y bien lejos de la realidad africana actual, los tiempos en los que la Unión Africana deparaba seguridad efectiva en el continente.

⁵⁴ Véanse Radelet S. (2010), idem, p. 16

⁵⁵ Véanse Spiegel (2013): “A Giant Awakens: Inside Africa's Economic Upsurge”, idem.

⁵⁶ Véanse *The Economist* (2013): “No need to dig: many of Africa's fastest-growing economies have not relied on oil or mining”, 2 de noviembre., también disponible es su página web: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21588849-many-africas-fastest-growing-economies-have-not-relied-oil-or-mining-no-need>

Aquellos éxitos en Sudan y en Burundi en el marco de las operaciones AMIS y AMIB en 2003 y 2004 respectivamente, ya son asunto del pasado y pertenecen a la mera añoranza. Es más, tras los sucedidos escándalos de corrupción que pudieron salpicarle duramente⁵⁷, la impotencia y nefasta gestión del tema “Libia” que desembocó en la destrucción del país, la mala gestión de la crisis post-electoral en Costa de Marfil que conllevó a miles de muertos, o después de aquella incapacidad manifiesta para elegir a sus propios dirigentes que hizo público la profunda división en su seno; es como si la Unión hubiera menguado volviéndose amorfo y no temible.

A pesar de la entrada en vigor en 2012, por ejemplo, de la Carta africana sobre democracia, elecciones y gobernanza, varios dirigentes (en Burundi, Togo, Burkina Faso, Congo, etc.) han estado modificando de manera unilateral sus constituciones respectivas violando incluso el Acta Constitutiva de la Unión sin ser ni reprendido ni sancionado por ésta. En Ruanda, por ejemplo, tras la nueva modificación de la constitución, todo apunta a que el actual presidente Paul Kagame que lleva en el poder desde 1994, se quedaría al frente del país hasta 2034. Por otra parte, desde al menos 2012, la amenaza de genocidio se ha intensificado en el continente. Es más, esta amenaza ha incluso podido exportarse en tan poco tiempo de Sudán del Sur a República Centroafricana hasta alcanzar últimamente Burundi. De manera general, la inseguridad se ha disparado en el continente. Las guerras intra-estatales vuelven (Sudán del Sur, Mali, Libia, Burundi, Congo (RDC), República Centroafricana, etc.). La hambruna, por ejemplo, ha reanudado con sus amenazas punzantes en Etiopía. Las matanzas terroristas también se han agudizado cobrando constantemente miles de vidas. Los grupos terroristas se han multiplicado (Boko Haram, Aqmi, Mnla, Muyao, etc.) incorporando cada vez más en sus filas a los millones de jóvenes africanos desesperados y sin trabajo.

En definitiva, como vemos, sin una Unión Africana fuerte, solvente, relevante y disuasiva en el continente, se da paso, primero a la postración luego a la desolación, desdicha y desesperanza. Por consiguiente, hemos de investigar la Unión para descubrir los fallos más sustanciales o sobresalientes de esta organización y poder corregir para esperar vivir mejor.

⁵⁷ Para más detalle, véanse Mvelle G. (2007): *l'Union Africaine: fondements, organes, programmes et actions*, L'Harmattan, Paris, p. 25

2. LA REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LA UNIÓN AFRICANA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

En su obra, *Introducción a las relaciones internacionales*, Celestino Del Arenal de un modo magistral hacía observar que en el origen y desarrollo de las relaciones internacionales como ciencia, estuvo la transformación de la sociedad internacional, la cual se había materializado en dos grandes y fundamentales procesos de cambio. “Por un lado, de una sociedad internacional desintegrada, absolutamente regionalizada y anclada en problemas y estructuras que tenían a los Estados se pasaba a una sociedad mundial con gérmenes de integración, universal y cuyos problemas y estructuras desbordaban los referentes exclusivamente estatales; por otro, del conflicto entendido como violencia que caracterizaba en gran medida la sociedad internacional se pasaba a la cooperación”⁵⁸. Este diagnóstico se confirma y se afianza teniendo en cuenta los debates que siguieron esa configuración como ciencia de las relaciones internacionales, especialmente el llamado tercer debate, iniciado por Joseph Nye y Robert Keohane⁵⁹ quienes introdujeron el paradigma de la interdependencia o de la sociedad mundial en el estudio de la disciplina, cuestionando claramente el realismo estatocéntrico.

En África, este cambio observado en la sociedad internacional en general, fue tardío. Salvo las excepciones que supusieron la creación de la Organización de la Unidad Africana (OUA) al principio de la era de independencia, podía observarse casi un proceso inverso en comparación con el cambio en la sociedad internacional. En efecto, al contrario de la dinámica general o universal de integración, se observaba tras el fracaso del OUA una sociedad africana regionalizada, manifiestamente desintegrada y envuelta en el conflicto⁶⁰. De ahí, la cooperación que va ligada al cambio “de la sociedad internacional en sociedad mundial”, se volvió en el continente caridad, ayuda humanitaria e incluso intervención humanitaria. No es que la caridad o la ayuda humanitaria no fueran cooperación, sólo que no puede ser lo mismo una cooperación que se plantea en términos de maximización o suma de recursos para un mejor desarrollo ya sea económico, social o político que otra que se plantea en términos de

⁵⁸ Véanse Del Arenal C. (2010): Op cit, p.18

⁵⁹ Véanse Keohane, R. y Nye J (eds) (1971): *Transnational relations and world politics*, Havard University Press, Cambridge; Keohane, R y Nye, J. (1977): *Power and interdependence: world politics in transition*, Little Brown, Boston.

⁶⁰ Como veremos más adelante, al menos 26 conflictos armados estallaron en África entre 1963 y 1998, afectando a 474 millones de personas, o sea el 60% de la población del continente y causando más de 7 millones de muertos

supervivencia o de salvación de una población dolorida y azotada por calamidades diversas. El Tratado de Abuja con la creación de la Comunidad Económica Africana en 1991 supuso una clara ruptura en este proceso dicho inverso del cambio observado en la entonces sociedad internacional. Sin embargo, con el genocidio ruandés ocurrido poco después, las expectativas fueron desvaneciéndose. Es la creación de la Unión Africana (que también incluye la Comunidad Económica Africana) que materializa un verdadero proceso de cambio en las relaciones internacionales africanas.

En estas condiciones y bajo estas premisas el nacimiento de la Unión Africana debió suscitar un interés particular. La celeridad de su nacimiento tras iniciarse los primeros debates de su creación, la ruptura clara con el OUA y la innovación plasmada en su acta fundacional afianzaron en medio de analistas y expertos tanto internacionales como africanos ese interés por la Unión. Se produjo por consiguiente una abundante literatura a la que, añadir una nueva (como estamos haciendo) necesita lógicamente explicación y justificación. Pero antes, empenémonos de aquellas que estaban.

Es posible identificarse dos grandes momentos en la producción de las literaturas sobre la Unión Africana. En efecto, la mayoría de las obras se produjo en los albores de la creación de la Unión, por lo que mayormente se analiza tanto las circunstancias de su nacimiento como sus posibilidades efectivas en un mundo globalizado. En este sentido, también una nueva literatura como la que planteamos que tuviese en cuenta los fallos o simplemente el camino transcurrido en más de una década de andadura, podría evaluar mejor esas posibilidades. Por otra parte, la elaboración del informe *An study on an African Union Government: Towards the united States of África*, siendo concretamente un cuaderno de trabajo realizado con ocasión de la séptima Asamblea de los Jefes de Estados y de Gobierno de la Unión en julio de 2006 en Banjul (Gambia) para estudiar la posibilidad o viabilidad de la formación de un gobierno federal africano, supuso una reanudación resplandeciente del interés por la Unión. Pues ese informe con su idea nkrumahista de gobierno central y unitario para África no podía evitar causar muchos debates e incluso intensas contiendas en las propias filas de los líderes de la Unión⁶¹.

⁶¹ Los ministros de exteriores en el marco del Consejo Ejecutivo de la Unión Africana se reunieron en Mayo de 2007 en Durban (Sudáfrica) para analizar sus proposiciones y preparar recomendaciones para la novena Asamblea de los Jefes de Estados y de Gobierno. Esa misma tuvo lugar en Accra (Ghana) en julio de 2007 donde los jefes de Estados y de gobiernos volvieron a hablar de un gobierno federal para el conjunto africano. Para más detalle, veáanse Akokpari, J et al (eds) (2009): *The African Union and its Institutions*, Fanele, Johannesburg (Sudáfrica).

Muchos expertos, desde distintos enfoques científicos se hicieron eco de estos debates y contiendas y fueron produciendo una multitud de obras.

Centrándonos en aquellas obras más destacadas hemos de constatar que desde diversas fuentes tanto hemerotecas, bibliotecas como en páginas Webs, se ha escrito mucho sobre la Unión Africana para tratar de cuestiones de seguridad y paz en África (Zorgbibe, 2010; Ulf Engel et al, 2010; Hutchful, 2009; Bangoura et al, 2005; Cilliers, 2004; Lecoutre, 2004), de integración política y económica (Welz Martin, 2013; Mwayila Tshiyembe, 2012; Ottro Abie, 2009; Mbuyi Kabunda, 2002 y 2005; Amaizo Ekoue, 2005; Tolno, 1999), de derechos humanos (Mubangizi, 2006; Stefiszen, 2005; Murray, 2004; Kindiki, 2003), de derecho de la Unión (Tchikaya, 2014), de cooperación (De la vega, 2008; Alberdi y Bidaurrezaga, 2002), del desarrollo africano (Adejumobi et al, 2008, Murithi, 2005; Makoa, 2004; Talonto, 2004). También, como indicábamos más arriba, algunos expertos se centraron particularmente sobre las circunstancias del nacimiento de la Unión (Mvelle, 2007; Dompere, 2006; Tieku, 2004, etc.). Otros examinaron sus instituciones (Abdulqawi y Ouguerouz, 2012; Akopkari et al, 2009; Tsegaye, 2004; Manby, 2004; Magliveras, 2003, etc.), y sus posibilidades (Akwen y Ortindi, 2011; Motala, 2009; Abegunrin, 2009; Makinda y Wafula, 2008 etc.) o su gobierno o gobernabilidad (Ottro Abie, 2009; Lecoutre, 2007, etc.). Otros aún, no pudieron evitar formular duras críticas contra la Unión (Makoa, 2004; Peraza, 2003; Sturman y Baimu, 2003), etc.

Como vemos, básicamente tres grandes tendencias se desprenden de la revisión de la literatura sobre la Unión Africana. En primer lugar destacan las obras que desde una lógica de divulgación o intento de dar a conocer dicha Unión Africana, describen tanto las circunstancias de su nacimiento como su realidad fáctica. Esas obras, ciertamente más descriptivas que analistas, fallan en su intento de definir la naturaleza política de la Unión. En segundo lugar, despuntan las obras más inquisidoras. La Unión cogiendo cada vez más forma, se va ampliando la inquietud por examinar el dinamismo de la integración que plantea. Interesa sobre todo identificar tanto sus retos como sus posibilidades y necesidades para el mejor futuro de la integración. Por último, tenemos las obras que, quizá demasiado realistas o constructivistas, se niegan en prever algún atisbo de futuro o posibilidades para la integración africana. Cuestionan el modelo elegido y abogan por la necesidad de reinención de la Unión Africana misma.

a) Los debates sobre el nacimiento y la naturaleza política de la Unión Africana

¿Por qué una nueva Unión Africana? ¿En qué se diferencia del OUA? ¿Cómo definir política y sociológicamente la nueva Unión? ¿Tiene posibilidades reales? En gran parte, esas preguntas centrales en los primeros debates sobre la Unión Africana fueron tratadas pero no agotadas. En efecto, en muchos aspectos, el debate sigue abierto debido a cierta debilidad o falta de soltura de los argumentos esgrimidos. Es cierto que, generalmente las contiendas concurren o coinciden sobre las circunstancias profundas del nacimiento de la Unión. Pues las razones aducidas son tanto externas como endógenas. Se extienden de los efectos de la globalización al resurgimiento del panafricanismo, y abarcan el fin de la guerra fría, la expansión de la democracia, el desamparo de ciertos dictadores debido al fin de la división bipolar del mundo, o la emulación entre potencias africanas en busca de liderazgo, etc. Sin embargo, en esos debates, escasamente se logra, por ejemplo, explicar cómo convertir ese panafricanismo tan ensalzado en pujanza que incentivara de una manera concreta la nueva integración con el fin de conducirla a buen puerto. Si claramente se reconocen los efectos nefastos de la globalización como elementos instigadores de la nueva Unión Africana, tampoco se es preciso sobre cómo se ha de articular esa nueva unión para fomentar un real contrapeso contra dichos efectos negativos.

En realidad, ante semejantes problemáticas, los autores se muestran evasivos. Algunos como Tim Murithi o Kay Mathew se limitaron a esgrimir el resurgimiento del panafricanismo. Rápidamente, pudieron, por ejemplo, admitir la creación de la Unión Africana como parte integrante del combate panafricanista, equiparándola a la tercera fase de institucionalización del panafricanismo⁶². Pero a la hora de concretar, sólo se contentaban con confiar en que África se revitalizara y se reinventara gracias a la unión instigada por el panafricanismo⁶³. Otros como Kissi Dompere⁶⁴ insistieron sobre el logro o el carácter imprescindible de la unión entre africanos. Tajudeen Abdul-Rahman citado por Murithi pudo incluso afirmar: “*The collective African experience is that we*

⁶² Véanse Murithi T. (2005): *The African Union: panafricanism, peacebuilding and development*, Ashgate Publishing Company, Burlington (USA), p.7

⁶³ Véanse Kay M. (2008): “Renaissance of Pan-Africanism: The AU and the new Pan-Africanists” en Akokpari J., Murithi T. et al (eds): *The African Union and its institution*, Fanele, CCR, Johannesburg (South Africa), op cit, p. 30

⁶⁴ Véanse Dompere K. (2006): *African Union: Pan African analytical foundations*, Adonis and Abbey Publishers, Washington

*can only be ourselves and we need each other to counter the threat of marginalization, rapacious globalization and the consolidation of whatever little gains may have been accomplished in a number of African countries. No one country can be a sustainable miracle if its neighbours are in hell*⁶⁵. Asimismo, un mejor futuro para África reside necesariamente en la unión entre africanos. Lo que, lógica y posiblemente, no sea un planteamiento sin sentido. Ahora bien, el discurso de la unión entre africanos no es nada nuevo. Antiguamente, líderes africanos o autores como Nyerere, Lumumba, Selassie, Fanon, Padmore, Nkrumah, etc., pudieron abogar por la unión africana esgrimiendo, más o menos, parecidos argumentos. Sin embargo, al confiar desmesuradamente en que la unión reclamada entre africanos sería algo espontáneamente asequible, algo lógico y natural, dichos líderes, mal les pesaba, vieron fracasar su proyecto de integración o de unión africana.

Tal vez la unión entre africanos no es algo que se pueda recetar sino que se deba trabajar. La historia de la integración nos enseña que la integración no es un fenómeno que se consigue de manera automática por el mero hecho de tener una geografía o una historia y cultura común. Es más, siguiendo a los constructivistas, puede incluso que se asumiese la historia y la cultura comunes como particularmente cruciales en un proceso de integración regional; pero ello no significa en absoluto que esos elementos lo fueran todo. A veces dichas variables de identidad común, precisamente, ni siquiera resultan decisivas. Como dejó escrito Andrew Hurrell, por ejemplo, críticos del constructivismo reprochan constantemente a esta escuela de pensamiento el sobreestimar la importancia de las identidades regionales o referentes comunes en el proceso de integración regional. Pues como ilustran muy a menudo las guerras civiles u otros conflictos fratricidas, también ocurren conflictos violentos en comunidades altamente integradas que comparten natural e históricamente los mismos valores y creencias comunes. Además el concepto de identidad regional es a veces muy ambiguo e impreciso, por lo tanto altamente maleable⁶⁶.

En efecto, ciertamente las identidades comunes, la socialización no dejan de ser importantes en un proceso de integración, pero la integración regional tiene una dimensión técnica que es preciso tener en cuenta para que resulte viable. Si el deseo de su construcción o cierta clara voluntad política son imprescindibles para su logro, no es

⁶⁵ Véanse Murithi T. (2005), op cit, p.8

⁶⁶ Véanse Hurrell A. (1995): op cit, p. 64

menos importante la capacidad de los Estados partícipes en el proceso. Además, en el caso africano si el sufrimiento común entonces causado por la esclavitud y luego la colonización pudo incentivar el éxito del panafricanismo, en la actualidad no hay claros referentes comunes que naturalmente pudiesen respaldar la integración. Kwame Ninsin puede decir: *“Globalization has affected the african state in very significant ways. Through the policy of economic liberalization, Africa’s economies have been reduced to bantustans of the world economy, an impoverished appendage of the latter”*⁶⁷. Es cierto; sin embargo, ello no quita que en ese plano económico, la realidad africana es que Nigeria no es Níger ni es Mali. Sudáfrica no es Liberia ni es Sierra Leona, Ghana no es Guinea (Conakry), etc. En el continente, ni las dificultades sacuden en todas partes de la misma manera, ni las posibilidades y esperanzas son substancial y espacialmente las mismas.

Nos parece fundamental el saber conjugar todas esas diferencias y diversidades entre países africanos para el logro de una supuesta integración. Lo que manifiestamente no será asequible sólo con historia común o con cultura común. Ninsin puede insistir *“I submit that the Africa’s integration project rather should be based on a synergy of inseparable national memories of common histories and cultures that have the power to forge an inspirational bond, as well as release a feeling of shared purpose and destiny”*⁶⁸. No obstante, aunque a ese discurso no le faltase coherencia, solo tendría parte de verdad. La realización de la organización de integración, que no de cooperación, que han elegido deliberadamente los propios africanos, se legitima quizá a través de la historia y cultura común puesto que implica unir sociedades, pero se hace viable cuidando la dimensión técnica, es decir, “casando” economías, instituciones, sistemas fiscales, políticas presupuestarias, políticas macroeconómicas, etc. Es más una cuestión de capacidad estatal que de voluntad o de historia y cultura común. Pero evidentemente si nos equivocamos sobre la naturaleza política misma de la Unión como han venido haciendo muchos autores como Guy Mvelle⁶⁹ o Martin Welz⁷⁰ que la definen

⁶⁷ Véanse Ninsin K. (2008): “ West Africa’s integration: the logic of history and culture” en Adejumobi S. y Olukoshi A (eds): op cit, p. 124

⁶⁸ Véanse Ninsin K. (2008), Op Cit, p. 128

⁶⁹ Véanse Mvelle G. (2007) : op cit, p. 26

⁷⁰ Véanse Welz M. (2013): Integrating Africa: Decolonization’s legacies, sovereignty and the African Union, Routledge Thomas Weiss, New York, p. 1

como mera organización de cooperación, es lógico que nos confundimos y perdamos de vista esta dimensión técnica, crucial para el logro de la integración planteada.

b) Los análisis o debates más inquisidores: los intelectuales se implican en la búsqueda de un mejor futuro para la Unión africana

A medida que fuera pasando la euforia ligada a la solemnidad y oportunidad de la creación de la Unión Africana, se volvía a tomar conciencia en el continente de los retos que planteaba la nueva organización. Es que la misma tenía bien indicada en su Acta Constitutiva, tanto en los objetivos como en los principios, su gran ambición de integrar África. Por lo que, habida cuenta la realidad africana de entonces; las inherentes dudas sobre la posible consecución de una semejante gran ambición, volvieron a conquistar la opinión pública africana tras el efémero entusiasmo, muestra de la esperanza subyacente que inspiraba la celebración oficial de la nueva unión. Como pudo relatar Susane Waiyego⁷¹ la pregunta que entonces saltaba a los titulares, entre académicos, masas africanas y profesionales de la política, era la de saber cómo podría ser factible una integración de tal gran calado en un continente africano asolado por la pobreza endémica, la hambruna, la corrupción, la guerra, los conflictos, la deuda, etc. Las preguntas fueron no sin recordar los fantasmas de la inutilidad o ineptitud de la antigua OUA creada décadas atrás por los mismos Estados y en gran medida por los mismos líderes.

No obstante, poco después de instituirse, la nueva Unión Africana empezó a amontonar los éxitos. Las intervenciones en Sudan y en Burundi en 2003 y 2004 respectivamente, fueron un relativo éxito. El Consejo de Seguridad y de Paz de la Unión se volvía cada vez más sustancial. El parlamento panafricano es creado en 2004. Un año más tarde, en 2005, es oficialmente inaugurado el ECOSOCC con la vocación de canalizar la participación efectiva de la sociedad civil africana en la toma de decisión en el seno de la nueva Unión. En 2006, la corte de derechos humanos y de los pueblos o justicia panafricana deviene realidad con la elección de sus jueces. En 2007, la carta africana sobre democracia, elecciones y gobernanza es adoptada. Entre tanto se hacía más apremiante el debate sobre la formación de un gobierno continental común. La

⁷¹ Véanse Waiyego S, M. (2008): "From the OAU to AU: the experience, promise and expectations" en Adejumbi S. y Olukoshi A (eds), idem, p.50.

celebración efectiva de dicho debate tuvo lugar en Accra con ocasión de la novena Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, etc.

Ante el impulso de los líderes en la construcción de la nueva unión, muchos africanos especialmente académicos y expertos llegaron a convencerse de la sinceridad de la nueva idea de integración africana. En seguida se pusieron a explorar ejes de posible cumplimiento de la misma. De ahí que numerosos centros de investigación como *Institute for Security Studies* (Pretoria, Sudáfrica) o *Centre for Conflict Resolution* (Cape Town, Sudáfrica) organizaran simposios y seminarios congregando a expertos, académicos e intelectuales. Las primeras obras sobre el debate que siguió resultaron evasivas y generales. A este respecto, los famosos informes *Our common interest* del *Institute for Security Studies*, por ejemplo, cuya primera publicación está fechada en 2005 analizan los problemas que minan al bienestar en África pero plantean sus análisis en términos generales de desarrollo, no exclusivamente en términos de integración africana. Por su parte, los resultados del seminario de 2005 del *Centre for Conflict Resolution*, editados en 2008 por John Akokpari, Angela Ndinga-Muvumba y Timothy Murithi, buscan tan sólo (quizá por su enfoque institucional) reforzar los programas e iniciativas de la Unión queriendo optimizar las relaciones entre esta misma y las comunidades regionales africanas (RECs) y ciertas herramientas técnicas o instituciones suyas como el NEPAD.

Hay que esperar al libro de Samuel Makinda y Wafula Okumu para, claramente, ver las contiendas centrarse sobre la integración africana como planteada en el seno de la Unión. En su obra *The African Union: challenges of globalization, security and governance*, publicada en 2008, estos autores analizan los objetivos de integración de la Unión contenidos en los Artículos 3 y 4 de su Acta Constitutiva. Asimismo, tras un intenso análisis, pudieron llegar (a modo de conclusión) a instar a la Unión el capitalizar las dinámicas interrelaciones entre la globalización, la seguridad y la gobernanza para ver incrementarse sus posibilidades de integración. Insistiendo sobre ese planteamiento, los autores explicaron cómo la Unión debiera apostar por la innovación, la educación y sobre todo la construcción de instituciones viables.

Muchos otros autores queriendo contribuir a optimizar la integración africana produjeron desde enfoques distintos una multitud de obras. Abdulqawi Yusuf y Fatsah Ougergouz, por ejemplo, editaron *African Union: legal and institutional framework*,

un manual realizado por varios autores con el fin de dar a conocer los avances de la integración africana. Blaise Tchikaya, por su parte, produjo *Le droit de l'Union Africaine*, un compendio del derecho de la Unión Africana donde por primera vez aparece claramente definida la naturaleza política de la Unión. Akwen Gabriel y Boniface Ortindi escribieron *The African Union and the challenges of regional integration of Africa: what's hope for Africa's development*. En esta obra se mantiene que la Unión Africana alcanzaría la integración si se redujera considerablemente la pobreza en el continente, si se apostara por unas economías diversificadas y un impulso al crecimiento económico, o si los Estados mostrasen suficiente voluntad política para ello cumpliendo correctamente con sus cotizaciones.

En definitiva, como vemos, muchos intelectuales, expertos y académicos desde distintos enfoques han estado aportando ideas novedosas para la consecución óptima de la integración africana en la Unión Africana. Sin embargo, paradójicamente esa misma integración o Unión Africana ha estado anquilosándose cada vez más en los últimos años. En el marco de este estudio, se mantiene que todas estas aportaciones no logran enderezar la integración planteada en el seno de la Unión Africana porque en su diseño no han estado teniendo en cuenta la variable capacidad estatal. De los 54 Estados que contabiliza la Unión Africana, por ejemplo, 34 resultan ser los más débiles de la clasificación mundial. Algunos de ellos, especialmente Somalia, ni siquiera cuentan con un poder político centralizado. Son el perfecto prototipo del *anarchic States* o Estados anárquicos de Jean Germain Gros⁷² (que ya señalamos y que también veremos más detalladamente en el capítulo 6). Otros como Congo (RDC) son Estados fantasmas, es decir tienen la autoridad limitada a la capital y a sus alrededores. Otros aún, como Sudán del Sur, República Centroafricana, Burundi, etc., son anémicos, entendiéndose tienen el presupuesto de funcionamiento absorbido por la financiación de la guerra o la gestión de calamidades.

A pesar de esa clara desigualdad natural entre los Estados miembros de la Unión Africana, las soluciones de los expertos para enderezar la integración planteada, siempre se han dirigido a todos ellos (Estados) por igual. John Akokpari, por ejemplo, pudo abogar: “*While spawning opportunities, the African Union and its institutions also face enormous but not insurmountable challenges. With genuine determination of Africa to*

⁷² Véanse Gros G, J.(1996): op cit.

*succeed, many of these challenges can be mitigated. The critical thing is for the African governments to demonstrate more commitment to solving African problems, for example, in providing troops where these are required; improving governance performance through the APRM; strengthening key institutions such as ECOSOCC and PAP as forums of popular participation; accelerating the process of economic integration on the continent through rationalizing and strengthening existing RECs; evolving programmes that speedily incorporate the diaspora into AU activities; and pushing the international community to augment the efforts of the AU*⁷³.

Como puede verse en este epígrafe, de cara a la integración en la Unión Africana, se da por hecho que si un Estado ya sea Somalia, Sudán del Sur, Níger, etc., (fallido, casi fallido, incapaz, fantasma, extremadamente pobre) faltara en suministrar algunas tropas militares, mejorar su gobernanza o simplemente fallara en implementar cierta política supranacional, nunca sería por la evidente falta de capacidad sino de voluntad política. Pues si bien jurídicamente no puede cuestionarse el que todos los Estados fuesen absolutamente iguales en el escenario internacional, se ha de entender que es naturalmente que los Estados africanos son desiguales entre sí. Posiblemente, en ese marco africano, muchas veces, no es que careciera la voluntad de integración regional de parte de algunos países partícipes del proceso de unión; es más bien la capacidad de integración regional requerida y necesaria para la construcción del regionalismo comunitario planteado que escasea en esos países. Si son fallidos, débiles, fantasmas, extremadamente pobres; si no logran cubrir ni siquiera sus propias necesidades básicas, por mucho que estén comprometidos con el proyecto de construcción regional no podrán aportar a esa construcción lo que no tienen. Por lo que el no asumir esta desigualdad natural en la forma de dirigir la integración africana en la Unión Africana es condenarla al fracaso.

c) Las críticas contra la Unión Africana: entre constructivismo y pesimismo tradicional

Tanto en las literaturas como en círculos de tertulias, la Unión Africana siempre ha sido objeto de muchas críticas. Hace unos años John Akokpari puntualizaba *“In spite of its promises and vision, the African Union (AU) is not immune to criticism. Some*

⁷³ Véanse Akokpari J. (2008): “Building a unified Africa” en John Akokpari, Tim Murithi et al (eds), idem, p. 380

*criticisms against the organization centre on the absence of criteria upon which membership is based. The automatic inclusion of States in the AU means that the new organization is composed of many of corrupt, inept and brutal leaders in the OUA, whom Ali Mazrui uncompromisingly characterized as “democra-cides”. Indeed some observers are inclined to depict the AU as “old wine in new bottles”. Critics are concerned that the AU summits have become the usual annual funfair gathering of leaders with flamboyant resolutions and little action. Other criticisms include the AU’s failure to make popular consultation; its slowness in delivery; (...) Moreover, while the AU sets out to intervene in States on previously stated grounds, the modalities for such interventions are far from established. Together, these criticisms depict the AU not as fundamentally different from its predecessor, but as more or less a continuation of the old and discredited order”*⁷⁴. Asimismo, existen observadores y analistas críticos de la Unión Africana para quienes esa Unión no es más que una mera y pálida continuidad de la antigua OUA. Para éstos, la Unión Africana es simplemente un “viejo vino en nuevas botellas”, es la antigua integración africana pero con nuevas estructuras.

Como veremos más adelante, actualmente la Unión Africana es algo más que esa organización de cooperación que resultó ser la antigua OUA. Sin embargo, arrastrando por un lado el pasado infausto de ésta y, por otro, compuesta por los Estados miembros y en gran medida los entonces líderes de la misma, se entiende lógicamente que la nueva Unión Africana pueda de vez en cuando ser objeto de críticas expiatorias. Con eso no pretendemos decir que bajo la Unión Africana la marcha hacia la integración africana está exenta de defectos; sólo queremos hacer observar que con el pasado que arrastra, cualquier agrietamiento del nuevo proceso es susceptible de convertirse en un gran pesimismo por parte de ciertos observadores. En todo caso, la Unión Africana tiene esencialmente las dificultades normales de los comienzos y desarrollos de cualquier nuevo regionalismo especialmente politológico que no asume en su diseño la variable capacidad estatal.

Es preciso afirmar con Luis Peraza que no es suficiente el copiar las instituciones. Se trata de construirlas. Lo que no significa en absoluto que el nuevo regionalismo no sea exportable a África. En efecto el autor pudo escribir: *“En la Europa de los 50 se dieron dos circunstancias determinantes para ensayar esta fórmula sin antecedentes:*

⁷⁴ Véanse Akokpari J. (2008): “Building a unified Africa” en John Akokpari, Tim Murithi et al (eds), *ibid*, p. 373

los efectos de la guerra más devastadora y cruel que arrasaron el viejo continente y la feliz reunión de una serie de cabezas pensantes intelectuales en puestos claves del gobierno de los países más importantes que se manifestaron como grandes estadistas en la persecución de un sueño realizado a pequeños pasos y logros concretos. El hecho de que la Comunidad Europea sea un referente en los distintos sistemas de integración regional, no significa que la experiencia sea susceptible de exportación a cualquier conjunto de países dispuestos a llegar a la globalización a través de la regionalización. Europa estaba madura para intentar este salto en el vacío. Ojala lo estuviera África”⁷⁵.

Siguiendo esta misma lógica, el Estado que nació en Europa con el soberanista Bodino en el siglo XVI (por no decir a finales del siglo XII con Philippe Auguste, padre de la institución estatal, el tesoro) y que tomó siglos enteros para afinar, afianzar y consolidarse en el viejo continente europeo, jamás hubiese podido ser exportado, en los años 1960, a un continente africano a penas independiente. La realidad es que el Estado europeo se exportó a África y tras unas décadas de construcción, ya puede observarse en este mismo continente africano unos Estados emergentes en el sentido y acepción del vocabulario del desarrollo. Se infiere que el nuevo regionalismo también puede claramente exportarse a África. Tal vez se necesita gran empeño y alta voluntad política para su construcción o desarrollo. Sin embargo, ya que es libre y deliberadamente que los propios africanos apostaron por construirse una Unión Africana, si se siguiese adecuadamente las pautas y mecanismos técnicos para lograrla no vemos por qué no puede ese nuevo regionalismo ser exportable a África.

Ciertamente, el autor Luis Peraza debió dejarse influir por su visión constructivista de la integración regional cuando escribía ese epígrafe. Se percibe detrás de sus escritos la idea de identidad común o de referentes comunes y de socialización del proyecto de integración, tan centrales en la escuela de pensamiento constructivista. Alexander Wendt, uno de los líderes de esta escuela, decía *“Constructivists are interested in the construction of identities and interests, and, as such, take a more sociological than economic approach to systemic theory. On this basis, they have argued that states are not structurally or exogenously given but constructed by historically contingent interactions”*⁷⁶. Asimismo, para el constructivista toda realidad social es construida y

⁷⁵ Véanse Peraza L. (2003): “La Unión Africana, pálido reflejo de la Unión Europea” en *Nómadas*, Núm. 8 (julio-diciembre), p.3

⁷⁶ Véanse Hurrell A. (2003): “Regionalism in theoretical perspective”, en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds): *Regionalism in world politics: regional organizations and international order*, ibid, p. 66

reproducida socialmente a través de la interacción permanente entre agentes sociales. En lugar de concentrarse solamente sobre los incentivos materiales de la construcción de la realidad social, el constructivista pone también el énfasis sobre aspectos sociológicos.

Sin embargo, al considerar los agentes o actores y la estructura social como seres ontológicamente iguales, el constructivista tiende a ningunear o vaciar el sentido de toda construcción social que no se exterioriza de manera clara y nítida a través de referentes e identidades comunes en la franja o comunidad social objeto de esa construcción. Con ese enfoque, la norma constructivista deviene no sólo la que meramente regula el comportamiento como preconizan los institucionalistas sino que también y sobre todo la que hace posible ese comportamiento. Por consiguiente, la realidad normativa constructivista no es ni sólo objetiva ni sólo subjetiva. Es intersubjetiva. El máximo líder de la escuela Nicholas Onuf⁷⁷ habla del “mundo que hemos creado entre todos”, un mundo donde las cosas están en cierta manera porque así lo percibimos, no vivimos en un mundo predeterminado por adelantado por fuerzas no humanas.

En cualquier caso, por mucho que el constructivismo parezca enriquecedor para la investigación o construcción social conciliando normas, intereses e identidades sociales, es preciso indicar que los comienzos u orígenes y desarrollos tempranos del nuevo regionalismo son claramente institucionales, no constructivistas. Acuñado por Onuf precisamente en 1989 con la obra *the world of our making* a la que nos hemos referido antes, el constructivismo aparece en los estudios del nuevo regionalismo en los 90. Viene a contribuir a explicar el nuevo regionalismo ya en marcha y ya maduro; a lo sumo sirve para mejorarlo no crearlo. De hecho, Andrew Moravcsik duda que el constructivismo haya podido aportar significativas mejoras en la comprensión y estudio de este fenómeno del nuevo regionalismo: “*Constructivists, to judge from the volume, have contributed far less to our empirical and theoretical understanding of European integration than their meta-theoretical assertions might suggest... certainly far less than existing alternatives*”⁷⁸. Lo que está claro es que las teorías que

⁷⁷ Onuf, N. (1989): *World of our Making*, University of South Carolina Press, Columbia.

⁷⁸ Moravcsik, A. (1999) “Is something rotten in the state of Denmark?” *Constructivism and European Integration.* *Journal of European Public Policy* (6:4) 669- 81

originalmente impulsaron la integración europea o nuevo regionalismo como fenómeno social no fueron constructivistas sino claramente institucionales. Es preciso subrayarlo para que en el caso africano se evite toda amalgama y confusión en cada etapa y avance del proyecto incipiente de integración.

d) Algunas líneas de aportaciones que plantea el estudio que estamos realizando

A raíz de la revisión de la literatura sobre la Unión Africana se dibujan en el marco del estudio que estamos encaminando varias nuevas líneas de aportación de cara a la comprensión, explicación y optimización de la integración africana.

- 1) La Unión Africana es un nuevo regionalismo o “regionalismo comunitario” incipiente, no una mera organización de cooperación
- 2) Es preciso evitar la amalgama o la confusión para el avance de ese proyecto incipiente de integración: los comienzos y orígenes del nuevo regionalismo son claramente institucionales
- 3) La integración regional o nuevo regionalismo de índole politológico tiene una dimensión técnica trascendental, no siempre (por no decir casi nunca) funciona de manera natural y automática la economía de escala que se le atribuye
- 4) El nuevo regionalismo politológico o regionalismo comunitario es más una cuestión de capacidad estatal que de voluntad o historia comunes
- 5) Si bien todos los países de la Unión africana son internacional y jurídicamente iguales, es naturalmente que son desiguales entre sí. El no asumir esta desigualdad natural en la forma de dirigir la unión es anquilosarla
- 6) La Unión Africana podría resultar factible y viable si se asumiera la variable capacidad estatal en la forma de dirigirla
- 7) Es también preciso capitalizar lo que todos los países de la Unión tienen en común: la dependencia hacia el exterior

En las páginas anteriores hemos podido ver que el continente africano sin una Unión Africana solvente, relevante y disuasiva se vuelve “el reino” de la desolación, de la desdicha y desesperanza. Por esta razón o simplemente por querer contribuir de manera activa a la construcción de la nueva unión africana, muchos expertos, intelectuales y académicos, desde distintos enfoques, han estado aportando una multitud de ideas

novedosas y respuestas al proceso de integración africana. Paradójicamente, dicha integración en el seno de la Unión Africana ha estado anquilosándose cada vez más en los últimos años. En el marco de este estudio, se mantiene que hace falta tener en cuenta la variable capacidad estatal en la forma de dirigir la Unión para lograr enderezar la integración planteada en su seno. Desde esta perspectiva, el estudio que encaminamos cobra particular importancia e interés. Es pionero, es el primero en asumir la variable capacidad estatal en la forma de pensar la integración africana o Unión Africana. Pero, eso sí, se apoya en un vasto panorama teórico que trata de ese fenómeno de nuevo regionalismo.

3. LA PERSPECTIVA TEORICA DEL ESTUDIO: EL PANORAMA TEORICO DEL NUEVO REGIONALISMO DE ÍNDOLE POLITOLÓGICO

Existen muchas teorías con amplias evidencias empíricas que constelan y conforman el pensamiento científico sobre el nuevo regionalismo. En el marco de este estudio, más allá de la revisión de la literatura a la que hemos procedido, conocer y tener en cuenta estas teorías científicas nos guía, orienta mejor el planteamiento de las hipótesis, organiza la investigación pudiendo contribuir a detectar las eventuales grietas, y sobre todo, ayuda junto con los datos empíricos a confirmar los resultados del estudio.

Para la comodidad de entendimiento o comprensión de la contribución de esas teorías al nuevo regionalismo, es posible ordenar el conjunto en tres grandes categorías. Las teorías que llamamos tempranas, son las que condujeron los primeros pasos del nuevo regionalismo como fenómeno social. Una segunda categoría tiene que ver con las teorías heurísticas y explicativas. En efecto, tras casi dos décadas de andaduras, el nuevo regionalismo, especialmente la integración europea, escapaba cada vez más a los referentes explicativos vigentes de la ciencia política tanto de la sociología de las relaciones internacionales como de la teoría de la organización. Nacen por consiguiente nuevas teorías queriendo indagar, comprender, explicar e incluso predecir el nuevo fenómeno. Paralelamente, una amplia gama de teorías busca dar particularmente cuenta de la forma en que se gobierna la integración. Se interesa por las estrategias, la gestión, los métodos y formas de articular e implementar las políticas en el seno de la unión.

a) Las teorías tempranas del nuevo regionalismo: federalismo, funcionalismo, transaccionalismo

Si bien el fenómeno del nuevo regionalismo es actualmente una realidad global, objeto de estudio en muchas disciplinas (economía, ciencia política, sociología, etc.), y que se extiende a casi todos los continentes, su historia en gran medida se confunde con la de la Unión Europea. En efecto, como veremos más adelante es cierto que según se cambia de disciplina, la acepción del concepto también cambia, dando lugar a la observación de una diversidad extensa del fenómeno. Sin embargo, el nuevo regionalismo como modelo de sociedad, que no sólo económico, tiene la Unión Europea como referencia principal en el plano tanto histórico como sustancial. Desde esta perspectiva, sus primeros pasos fueron articulados a partir de las teorías de las ciencias sociales; y puede identificarse el federalismo, el funcionalismo y el transaccionalismo como teorías tempranas del nuevo regionalismo.

El federalismo

Los constitucionalistas Maurice Croisat y Louis Quermonne definen el federalismo como una forma de organización o un modo de gobierno que descansa sobre una convención (*foedus*) asociando comunidades políticas separadas e iguales, para actuar conjuntamente como una entidad única sin que cada parte pierda su integridad y autonomía. La convención fundadora de la asociación establece las instituciones comunes, los principios constitutivos de su organización, las modalidades de su funcionamiento y las metas comunes a alcanzar⁷⁹. Así, el federalismo tiene que ver con unas comunidades separadas que forman por vía convencional una nueva comunidad política y un nuevo orden de gobierno. La nueva construcción política y jurídica garantiza la autonomía de las comunidades federadas así como su participación efectiva en las instituciones comunes y a la toma de decisión federal. Naturalmente, el término autonomía se refiere a la “soberanía” de las autoridades políticas de las partes federadas en su ámbito de competencia y a la capacidad o potestad de las mismas para dictar leyes propias que regulan sus comunidades respectivas. De esa misma manera, la participación a las instituciones y a la toma de decisión común se hace teniendo en cuenta la igualdad entre las partes federadas.

⁷⁹ Véanse Croisat M. y Quermonne L. (1998): *l'Europe et le fédéralisme: contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernementale*, Montchrestien, 2 Ed, Paris, p. 11.

Es preciso indicar que existen varios tipos o grados de federalismo (federalismo americano, federalismo europeo, federalismo cooperativo, federalismo asimétrico, modelo autonómico, etc.), sin embargo, parecen fundamentarse en una característica común: la maximización de la capacidad resolutive de los problemas comunes a través de la unión. Probablemente, es por eso que desde el inicio del nuevo regionalismo en una Europa de la posguerra, arruinada y amenazada por los problemas de seguridad y la constitución del bloque soviético, las aspiraciones federalistas de los líderes de esa integración europea nunca faltaron. El maestro Aldecoa lo explica de este modo: *“La construcción europea se fundamenta en la doctrina de la seguridad estructural que tuvo su inspiración más nítida en la declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, donde se señalaba que la puesta en marcha de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) no sólo hacía impensable la guerra entre los europeos, sino estructuralmente imposible. A partir de la solidaridad de hecho que se desarrollaba a través del modelo funcionalista de incorporación de la libre circulación de factores y políticas comunes, de forma progresiva, se consigue el objetivo estratégico de consolidar la paz. De este modo, la puesta en marcha del mercado común se convirtió en un método de trabajo para la consecución de un objetivo político, la federación europea. Un efecto equivalente tendrá, décadas más tarde, la propuesta de Jacques Delors en 1985 sobre la creación del mercado interior para 1992”*⁸⁰. Se infiere que los primeros pasos de ese nuevo regionalismo fueron federalistas así como funcionalistas.

El funcionalismo

Acuñado por David Mitrany (1888-1975), el funcionalismo⁸¹ se inscribe en la corriente liberal idealista que va de Kant a los internacionalistas liberales como Wilson Woodrow. Con un enfoque *problem-solving* el funcionalismo no se define a sí mismo como una teoría probable empíricamente. Es más bien un cuadro conceptual práctico que busca apostar por medios eficientes como un gobierno internacional meramente funcional para poner fin a las situaciones de guerras. Como subraya Ben Rosamond “para Mitrany, lo importante no debería ser la forma que revierte la sociedad internacional sino las funciones esenciales que debe garantizar este sistema”⁸². Es el método *form follow function*, entendiéndose que la institución internacional debe

⁸⁰ Véanse Aldecoa F. (2000): *La integración Europea: análisis histórico-institucional*, Tecnos, Madrid, p. 31

⁸¹ Para más detalle sobre el funcionalismo véanse Mitrany D. (1944): *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*, Oxford University Press, Londres.; también véanse Saurugger S. (2009): *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Science Po, Paris

⁸² Rosamond B. (2000): *Theories of European integration*, Macmillan, Basingstoke, p.32

depender o justificarse por la función que ha de cumplir. Asimismo, el funcionalismo es normativo, prescriptivo y teleológico, además minimiza la naturaleza política de las decisiones, valorizando solamente su carácter funcional. En cualquier caso, el funcionalismo tuvo un impacto real en el estudio de las relaciones internacionales inspirando de alguna manera la teoría de la interdependencia o sociedad internacional de Joseph Nye y Robert Keohane e influyendo el pensamiento de la integración de los años 1950. El transaccionalismo también pudo influir ese mismo pensamiento regional.

El transaccionalismo

La escuela de pensamiento el transaccionalismo tiene a Karl Deutsch (1912-1992) como máximo líder. El planteamiento central de los teóricos del transaccionalismo⁸³ es que el grado de comunidad entre determinados Estados es función del nivel de comunicación y de existencia de redes de transacciones entre dichos Estados. Asimismo, para los transaccionistas la concentración sobre la elite institucional no es suficiente para tejer los vínculos necesarios e imprescindibles para la emergencia de una comunidad segura entre determinados Estados. Hace falta fomentar en las sociedades integradas un sentimiento de pertenencia a una comunidad única compartiendo valores, conceptos, identidades. Cabe subrayar que en un contexto europeo de auge del Estado-nación, homogéneo en su concepción y relativamente aislado del exterior, el pensamiento transaccionista fue muy útil de cara al proceso de integración regional.

Asimismo el federalismo, el funcionalismo y el transaccionalismo, articulando los primeros pasos de la integración europea, pudieron llegar a hacer posible el nuevo regionalismo en una Europa entonces fundamentalmente aferrada al Estado-nación. No en vano, ha de conocerse esos orígenes institucionales y transaccionales del nuevo regionalismo en el marco de la reflexión u optimización de la integración planteada en el seno de la Unión Africana. Pues sin ser una panacea, tienen la virtud de informarnos sobre el carácter paulatino de la construcción de la comunidad regional. También nos informan que esa construcción inicial fue posible evitando las teorías muy complejas e identitariamente muy comprometedoras de integración.

⁸³ Para más detalles sobre el transaccionalismo, véanse Deutsch K. et al. (1957): *Political community and the north atlantic area: international organization in the light of historical experience*, Princeton University Press, Princeton. ; Deutsch K. (1968): *The analysis of international relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J).

b) Las teorías heurísticas y explicativas del nuevo regionalismo ya como fenómeno social: neofuncionalismo, federalismo intergubernamental, neorrealismo, intergubernamentalismo liberal, constructivismo

Tras la primera ruptura en el proceso de integración consagrada por el fracaso de las negociaciones para el Consejo Europeo de Defensa (CED) en 1954, la dinámica federalista del proyecto europeo se mermó. Pero no se suprimió. Se repensó y en 1957 con la celebración del Tratado de Roma se volvió a apostar, en un modo diferente, por la supranacionalidad. En 1965 tras las dudas y ambigüedades ocasionadas por la larga ausencia de Francia que rompió las negociaciones dejando de participar en las reuniones por motivo del desacuerdo profundo sobre la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), finalmente se reanuda el proceso y la integración volvió a afianzarse aún más, fusionando sus tres patas o comunidades (EURATOM, CECA y CEE). Ante las evoluciones sin antecedentes de ese peculiar proceso de integración algunos teóricos de las ciencias sociales se proponen indagar, comprender, explicar e incluso predecir el nuevo fenómeno.

El neofuncionalismo

Inspirándose en el funcionalismo de David Mitrany, el neofuncionalismo⁸⁴ fue acuñado por Ernst Haas quien lo desarrolló en el marco de su tesis doctoral. Si el funcionalismo se presenta como normativo, prescriptivo y meramente funcional, el neofuncionalismo, en cambio, adopta un enfoque más analítico, buscando tanto entender las razones profundas y las eventuales consecuencias del proceso de integración, como predecir el futuro de este mismo. Al contrario que el funcionalismo, el neofuncionalismo considera la dimensión política de las decisiones. Sin embargo, su tesis central tiene que ver con el efecto de engranaje o “*spillover*”, según el cual el grado elevado de interdependencia en un determinado sector del proceso puede conducir a mayor integración mediante un mecanismo automático de contagio de más sectores del proceso. Desde esta perspectiva, el neofuncionalismo tiende a robotizar o mecanizar el proceso de integración, lo cual se sostendría de manera automática a través de la interdependencia y la co-operación. En 1965, la ruptura de las negociaciones por Francia y la política de la “*chaise vide*”

⁸⁴ Para más detalle sobre el neofuncionalismo veánse Ernst H. (1968): *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950 – 1957*, 2 Ed, Stanford University Press, Stanford (California).

adoptada por este país durante casi un año, supusieron un varapalo grande para la teoría del neofuncionalismo. En 1975, el propio Haas llegó a afirmar que su teoría se había vuelto obsoleta en Europa⁸⁵. Sin embargo, a pesar de ese vicio de operatividad, la teoría del neofuncionalismo resultó particularmente útil en el estudio de la integración.

El intergubernamentalismo, neorrealismo y el intergubernamentalismo liberal

A finales de los años 1960, los varapalos continuos (la política de la silla vacía seguida por Francia, el rechazo de la candidatura de adhesión de Inglaterra) a la teoría del neofuncionalismo mostraban que empíricamente la construcción europea seguía escapando a la explicación científica. Lo que recordó y exacerbó el viejo debate epistemológico de las relaciones internacionales entre realismo e idealismo. Algunos teóricos de la disciplina empezaron incluso a pensar que había que volver a centrarse sobre el Estado y el juego de poderes para una mejor explicación del proceso de integración europea. Esa idea se materializó poco después desatando el interés de los partidarios de la teoría realista por explicar la integración europea. En su trabajo seminal, Stanley Hoffmann⁸⁶, por ejemplo, llegó a sustituir el concepto, de “lógica de integración”, defendido por el neofuncionalismo por la “lógica de la diversidad”. Según este autor, no cabía hablar de integración sino de construcción europea. Los actores centrales de esa construcción son los Estados cuyos perfiles (económicos, culturales, etc.) son intrínsecamente distintos. De ahí que, para él, la asociación entre Estados nunca pudiera alcanzar la homogeneidad o integración sino que se traduciría en más diversidad. La construcción común, en este caso, descansaría sobre las experiencias comunes y en ocasiones sobre personalidades claves con fuerte liderazgo como Jean Monnet, Jacques Delors, Helmut Schmidt, etc. Por otro lado, Stanley ve en el Estado un actor internacional diferente e inconfundible con su sociedad.

El rebatimiento de las tesis de Hoffmann generó contiendas apasionantes entre realistas y neorrealistas. Especial hincapié merece hacerse sobre los postulados de los partidarios del neorrealismo. En efecto, en esa misma época de finales de los años 1960, una corriente de pensadores, entre otros Alison Graham⁸⁷, empezó a rehusar la idea muy generalizada y expandida que quería que los únicos determinantes de la política exterior

⁸⁵ Véanse Ernst H. (1975): “The obsolescence of regional integration theory”, en Institute of International Studies Working Paper, Berkeley (California).

⁸⁶ Véanse Hoffmann S. (1995): *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964-1995*, Westview Press, Boulder (Colorado).

⁸⁷ Véanse Graham A. (1971): *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Little Brown, Boston

de los Estados tuviesen que ver con sus capacidades políticas, militares o económicas. Para esta corriente, las políticas nacionales e internacionales de los Estados son muy ligadas. Con ese enfoque Robert Putnam⁸⁸ desarrolló la teoría del “*two levels game*” o (juego a doble nivel). Su conclusión es nítida: la realidad política interna de los Estados influyen su política internacional y viceversa. Así, las tesis de Hoffmann que pedían la separación entre Estado y sociedad para explicar la integración europea se volvían obsoletas. Se habló incluso de *three level games* queriendo conciliar políticas subestatal, estatal e internacional o regionales⁸⁹. Sin embargo, si con esa teoría de los *level games* se lograba casar políticas internas y externas del Estado, la idea neorrealista subyacente era que la construcción europea estaba principalmente motivada e impulsada por los problemas de seguridad y de juegos de poderes que exigían la entonces bipolaridad del mundo. De ahí que la aceleración y todavía más profundización de ese proceso de integración europeo tras la caída del muro de Berlín contradijeran sus tesis y supusieran otras explicaciones.

En los años 1990, Andrew Moravcsik proponiendo otra posible explicación, llegó a acuñar la teoría del “intergubernamentalismo liberal”. Sin rehusar sus orígenes y raíces neorrealistas el intergubernamentalismo liberal asume ciertos postulados liberales como la interdependencia. Sin embargo, lejos de equipararse a cierta “lógica de integración” o “spillover” como teorizado por los neofuncionalistas, en el nuevo marco conceptual, la interdependencia es claramente racional. Pues nace de cálculos estratégicos por parte de los gobiernos partes del proceso. En efecto, contrariamente al intergubernamentalismo de Hoffmann, el intergubernamentalismo liberal⁹⁰ de Moravcsik admite y asume los orígenes nacionales de las preferencias estatales presentadas o representadas al nivel internacional. Es más, según esa nueva teoría, la integración se reduce a la promoción de los intereses económicos de los Estados y de las preferencias racionales de su elite nacional. Cada Estado busca satisfacer sus propias preferencias. Asimismo, la confrontación entre preferencias nacionales contradictorias crea interdependencia a través del juego de la negociación y externalidades que se

⁸⁸ Véanse Putnam R. (1988): “Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games”, en *International Organizations*, 42, pp. 427-460.

⁸⁹ Véanse Patterson L. A. (1997): “Agricultural Policy Reform in the European Community: a three levels games analysis” en *International Organization*, 51 (1), pp. 135-165.

⁹⁰ Para más detalles sobre el intergubernamentalismo liberal véanse Moravcsik A. (1993): “Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach”, en *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp. 473-524. ; Moravcsik A. (1995): “Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder” en *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), pp. 611-628.; Moravcsik A. (1998): *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca (N.Y).

traducen en costes o beneficios para los Estados partes. Para los intergubernamentalistas liberales, el Estado es el actor central en el proceso de integración. Las instituciones son meras agencias de negociación cuyos verdaderos jefes son los Estados y los dirigentes de gobiernos nacionales quienes las crean para incrementar y optimizar la eficacia de la confrontación de los intereses nacionales. Esto último desató duras críticas, sobre todo en el marco de la integración europea donde tanto la comisión, el tribunal europeo como el parlamento europeo actuaban con total autonomía e independencia. Manifiestamente, podía decirse que las ciencias sociales a través del intergubernamentalismo liberal volvían a fracasar por enésima vez en su intento de explicar científicamente el nuevo regionalismo. Pero no se rindieron. Nacieron nuevas teorías explicativas.

El federalismo intergubernamental

Los teóricos del federalismo intergubernamental⁹¹ son los constitucionalistas Maurice Croisat y Louis Quermonne. Parten de la observación empírica de la integración europea y sus nuevos desarrollos tras Maastricht y, afirman que la Unión no es ni sistema federal ni una organización intergubernamental. Es según ellos, un federalismo intergubernamental. Dichos autores se explican de este modo: *“Aussi dans la phase intermédiaire que traverse l’Union, paraît-il légitime de proposer à la réflexion des acteurs, des observateurs et des étudiants un outil d’analyse susceptible de l’identifier, au moins provisoirement. Et cet outil n’est autre que le fédéralisme intergouvernemental. Fédéralisme, parce qu’en l’état actuel de l’exercice en commun des souverainetés, loin de se limiter à la gestion d’un jeu à somme nulle, le gouvernement de l’Union produit déjà au profit de l’ensemble de ses membres une plus-value politique, dont la monnaie unique constitue le plus récent exemple. Intergouvernemental, parce qu’en l’absence – ou dans l’attente – d’un gouvernement au sommet, la coopération et l’intrication des gouvernements des Etats membres constituent le principal moteur de la politique de l’Union, dont le conseil européen reste la plus haute expression.”* Asimismo, argumentan que a la Unión europea que combina métodos federalistas y estrategias intergubernamentales le conviene definirse como federalismo intergubernamental. Ese planteamiento no carecía de lógica. Además analíticamente parecía adecuarse a la descripción empírica del proceso de integración europea. Sin embargo, a no ser ni federalismo ni intergubernamentalismo, esa nueva

⁹¹ Para más detalles sobre el federalismo intergubernamental, véanse Croisat M. y Quermonne L. (1998) : l’Europe et le fédéralisme : contribution à l’émergence d’un fédéralisme intergouvernementale, op cit.

definición planteaba claramente un problema de régimen jurídico de la integración vigente.

El constructivismo

Como hemos podido ver más arriba, el constructivismo⁹² acuñado por Nicholas Onuf se interesa por las identidades o referentes comunes y la socialización del proyecto de integración. En el marco del regionalismo como estudio o como fenómeno social, el constructivismo se focaliza sobre lo comúnmente llamado “*cognitive regionalism*”. La construcción regional supone una identidad regional claramente observable. Para el constructivista toda realidad social es construida y reproducida socialmente a través de la interacción permanente entre agentes sociales. En lugar de concentrarse solamente sobre los incentivos materiales de la construcción de la realidad social, el constructivista pone también el énfasis sobre aspectos sociológicos. Busca conciliar normas, intereses e identidades en el proceso de integración. Contrariamente al método institucional, la norma constructivista no sólo pretende regular el comportamiento sino que también hacerlo posible. Pues la norma constructivista es fundamentalmente intersubjetiva. En definitiva el constructivismo se presenta como una especie de síntesis o reconciliación entre teorías racionales de las relaciones internacionales y las teorías reflectivistas de las mismas. Sin embargo, el mayor problema con esta escuela de pensamiento es que no sabemos exactamente cuál es el punto en el que sitúa el equilibrio entre esas teorías racionales y reflectivistas, a veces profundamente contradictorias.

Asimismo, como vemos, muchas teorías han podido contribuir a través del estudio de la integración europea a idear y afianzar el nuevo regionalismo. Hemos podido ver que algunas, excesivamente teleológicas tuvieron poca fortuna y se volvieron muy pronto obsoletas. Otras manifestamente resultaban inoperativas. Otras aún quizá más coherentes ayudaron a considerar y consolidar ciertos ejes en el proceso de integración. A modo de conclusión puede sostenerse que a pesar de ciertas inoperatividades u obsolescencias en ocasiones esgrimidas, todas esas teorías resultaron útiles, puesto que el rebatimiento de unas por otras se convertía en nuevos desarrollos beneficiosos para la construcción del nuevo regionalismo. Desde esta perspectiva, en casos como la Unión Africana, donde la construcción del nuevo regionalismo aún es incipiente, el mayor reto

⁹² Para más detalles sobre el constructivismo véanse Onuf, N. (1989): *World of our Making*, Op Cit.; Wendt A. (1999): *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

podría ser el saber capitalizar estas valiosas aportaciones teóricas, conociendo, seleccionando, priorizando, adecuando, ordenando y coordinándolas. Con eso no estamos diciendo que las teorías lo son todo en la construcción de la Unión Africana. Lo que sí es cierto es que en una construcción social como el nuevo regionalismo, nada ha conseguido aún reemplazar adecuadamente las teorías a la hora de entender las variables explicativas y esclarecer los mecanismos causales que dan visibilidad y un rumbo claro a la construcción.

c) Las teorías de las formas de gobierno del nuevo regionalismo: organización o sistema de redes, neoinstitucionalismo, gobierno multinivel, gobernanza democrática

Más allá del debate teórico sobre las problemáticas generales (naturaleza, visión, rumbo, causas, resiliencia, posibilidades, etc.) del nuevo regionalismo que se construía en Europa, la cuestión del desempeño de las estructuras supranacionales o comunitarias también ha estado en el centro de las preocupaciones científicas. A este respecto, dos elementos llaman particularmente la atención. Por un lado partiendo de la idea de que las instituciones cuentan “*institutions matter*”, muchos investigadores, rechazando el paradigma *behaviorista* muy en boga en las ciencias sociales en los años 1950, insisten sobre el carácter estructurador de las instituciones políticas y trabajan a optimizar los métodos institucionales. Por otro, se orienta la investigación hacia la búsqueda de métodos de gobierno capaces de administrar exitosamente y ayudar a construir un sistema político y social cada vez más integrado y con distintos niveles de gobierno. Naturalmente, muchas respuestas fueron encontradas en el neoinstitucionalismo y en los métodos de gobernación y gobernanza.

Los métodos de gobernación/gobernanza: sistema de redes, gobierno multinivel, nuevas formas de gobernación, gobernanza democrática

Las primeras dificultades con los métodos de gobernación/gobernanza fueron conceptuales. Cualquier sistema de gobierno que asocia lo público, lo privado y la sociedad civil es un ejemplo de gobernanza. Sin embargo, según el grado de madurez institucional, de capacidad y madurez institucional de los actores, de asunción de los valores democráticos de gobierno (participación, información, responsabilidad política, rendición de cuenta o *accountability*) en la forma de gobernar, puede hablarse entre

otros de gobernabilidad, de gobernación, de gobernanza o de gobernanza democrática, siendo ésta el más valorado de la escala. Por otra parte, el término gobernanza revierte distintas acepciones según nos situamos en el plano internacional o en el ámbito de las políticas públicas. En relaciones internacionales el concepto se asemeja al sistema de redes y designa la capacidad de resolución de problemas internacionales desde la cooperación entre actores tanto formales como informales. Se habló de “*governing without government*”⁹³ o “gobernar sin gobierno”. Con el *thatcherismo* y otros *reaganismo* de los años 1980, la gobernanza deviene un método de gobierno que busca resolver los problemas públicos asociando actores públicos y privados entorno a la eficacia, eficiencia y economía. En la década de los 90, las instituciones financieras especialmente el Banco Mundial dota el término de un carácter más normativo, el concepto de gobernanza se convierte en el de buen gobierno, es decir, un gobierno más participativo, más inclusivo, y que incorpora los valores democráticos. Entendiendo que gobernar es velar por el interés general y la cohesión social en una franja territorial, los teóricos de políticas públicas desarrollaron el gobierno multinivel⁹⁴. Básicamente, dos variables son consideradas en su conceptualización: la distribución de poderes y participación y la variable territorial. Los teóricos del gobierno multinivel van más allá del “*two levels games*” de Putnam y abogan por una gobernanza participativa local-estatal-internacional. Asimismo, los valores democráticos dominaban progresivamente el concepto de gobernanza. En la segunda mitad de los años 1990, se hablaban de *benchmarking* (evaluación comparativa), *best practices* (mejores prácticas), *peer review* (evaluación por los pares) *mainstreaming* (horizontalidad de las acciones), etc. Irrumpían asimismo nuevas formas de gobernanza en las políticas públicas. A diferencia del concepto de gobernanza democrática (que asume en su diseño valores de participación, información, responsabilidad política, rendición de cuenta o *accountability*), son procedimientos regulatorios no coercitivos, en los que los actores, de manera voluntaria, se acuerdan entre ellos sobre las normas procedimentales, los modos de gestión, los objetivos políticos comunes, sin obstaculizar la diversidad de soluciones de problemas.

El neoinstitucionalismo

⁹³ Para más detalles sobre este tipo de gobernanza, véanse Rosenau J. y Czempiel E. (1992): *Governance without government: order and changes in world politics*, op cit.; Rhodes R.A.W. (1997): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham (Philadelphia).

⁹⁴ Para más detalles sobre el gobierno multinivel, véanse Hooghe L. y Gary M. (2001): *Multi-level governance and european integration*, Rowman et Littlefield, Boulder (Colorado); De la Fuente R. (2004): *Política europea y gestión multinivel*, Septem Ediciones, Oviedo

El término neoinstitucionalismo aparece en los estudios de ciencias políticas gracias a James March y Johan Olsen⁹⁵. Contrariamente al institucionalismo clásico en el que las instituciones eran una especie de meras agencias, el neoinstitucionalismo en cambio mantiene que las formas organizacionales de las relaciones así como las instituciones influyen en las estrategias de los actores. Desde esta perspectiva, tanto los cálculos racionales, los contingentes históricos como las lógicas sociales o comunicativas que rodean la acción institucional influyen al comportamiento. Ese planteamiento impulsó el desarrollo de los 4 principales neoinstitucionalismos: el neoinstitucionalismo de la elección racional, el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo sociológico, y el neoinstitucionalismo discursivo. A continuación, en el cuadro 1, presentamos de manera detallada las características de esos 4 neoinstitucionalismos.

Cuadro 1: breve presentación características de los 4 neoinstitucionalismos

	Neoinstitucionalismo de la elección racional	Neoinstitucionalismo histórico	Neoinstitucionalismo sociológico	Neoinstitucionalismo discursivo
Tipo de instituciones analizadas	Instituciones formales	Instituciones formales e informales	Instituciones informales, identidad, experiencias compartidas, marco cognitivo	Instituciones informales, discursos e ideas
Objeto de análisis	Comportamientos racionales e intereses de los actores	Reglas y regularidades históricas	Normas culturales y marcos cognitivos	Ideas y discursos
Lógica de explicación	Cálculo racional	Dependencia de la trayectoria (<i>path dependency</i>)	Lógicas de conveniencias sociales	comunicación
Visión científica del mundo	Determinismo económico individualismo metodológico	Determinismo histórico fuerza de la acción colectiva	Determinismo cultural, relativismo holismo	Determinismo conceptual, relativismo holismo
Variables explicativas del cambio	Proceso de negociación	Proceso contingente con dependencia de la trayectoria (<i>path dependency</i>)	Proceso cognitivo interpretando lo real	Interacción discursivo y conceptual entre actores

Fuente: Saurugger S.(2009): Théories et concepts de l'intégration européenne, Presses de Science Po, Paris, p. 223

⁹⁵ Véanse March J. y Olsen J. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, Free Press, New York.; March J. y Olsen J (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, 78 (3), pp. 734 – 749

Asimismo, como puede verse en este cuadro, el neoinstitucionalismo y sus 4 ramificaciones pudieron revolucionar tanto el estudio como el ejercicio del poder, y por ende la gobernanza. Introdujeron variables explicativas de la configuración, distribución y ejercicio del poder en el seno de la sociedad. El neoinstitucionalismo de la elección racional, por ejemplo, nos muestra cómo las instituciones conforman y canalizan el poder a través de la confrontación de las preferencias de los actores o mediante la negociación, obligando asimismo esos actores. El neoinstitucionalismo histórico, por su parte, nos demuestra cómo la suma de esos contingentes de poder va teniendo mayor impacto, y empoderando aún más la institución a través de la dependencia de la trayectoria. En efecto, las instituciones cuentan porque influyen al comportamiento, impactan los cálculos o preferencias de los actores y la manera en que los Estados definen sus intereses, aportando beneficios para toda la sociedad. Desde esta perspectiva, bien articuladas, las instituciones regionales a través de la integración, del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario pueden aportar algo más que una mera asociación estratégica entre Estados.

d) La teoría de referencia del estudio que estamos encaminando: el nuevo regionalismo politológico o regionalismo comunitario

En el estudio que estamos encaminando, la teoría de referencia que nos guía es el nuevo regionalismo cuyo panorama teórico fue expuesto en las líneas anteriores. La propia Unión Africana, objeto de nuestro estudio, establece en su Acta Constitutivo que más que pretender a una integración regional, apuesta por un nuevo regionalismo, una integración política y socioeconómica; en otros términos, apuesta por un modelo de sociedad. Bajo esas premisas la teoría que ha de guiar tanto el estudio como la construcción de esa integración africana se decide de por sí sola y tiene que ver con el nuevo regionalismo politológico.

Ciertamente, existen variedades de nuevo regionalismo. Francisco Aldecoa y Cornago Prieto, por ejemplo, llegaron a apuntar: *“Tras el desmoronamiento del llamado socialismo real, cuando dicha reestructuración se va haciendo clara, empezamos a contemplar cómo el sistema mundial capitalista, que en definitiva consiste en la aceptación de la asignación de recursos a través del mercado como principio organizativo, funcional y normativo, básico, está dando lugar, dentro de un mismo sistema mundial integrado, a desarrollos muy dispares en los diferentes contextos*

*regionales. No en vano, a nuestro parecer, cabe hablar de la paulatina cristalización de tres modelos netamente diferentes de organización capitalista, que se expresan con especial claridad en lo que podemos denominar la institucionalización del nuevo regionalismo (...) nos referimos a una realidad mucho más profunda que la identificación de meros agregados económicos. No se trata tanto de comparar las magnitudes económicas como de analizar su naturaleza, composición, y funcionamiento, así como sus relaciones entre sí, y sus efectos en la reestructuración del sistema mundial. Es desde esta perspectiva que adquiere sentido analizar la existencia de tres grandes modelos de rearticulación de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad en el plano internacional*⁹⁶. Los autores distinguieron entre un nuevo regionalismo “geopolítico” donde el Estado es protagonista, que se correspondería con el modelo asiático (ASEAN), un nuevo regionalismo “geoeconómico” entorno al comercio que concordaría con el modelo americano (TLCAN), y un nuevo regionalismo “geosociedad” donde se apuesta por un modelo de sociedad, que se equipararía al modelo europeo (Unión Europea). Así, la Unión Africana apostando a través de la integración por la construcción de un modelo de sociedad se inscribe implícita y explícitamente en el marco o paradigma del nuevo regionalismo politológico.

En efecto, a diferencia de los nuevos regionalismos geoconómico y geopolítico, el nuevo regionalismo geosociedad requiere todas las herramientas del politólogo para su análisis y entendimiento. Pues al contrario de esos dos primeros, el nuevo regionalismo geosociedad es un regionalismo comunitario cuyo régimen es una especie de mezcla o unificación del derecho internacional y el derecho interno. En las páginas que van a proseguir intentaremos analizar la Unión Africana y la integración que plantea desde las relaciones internacionales y otras disciplinas y herramientas de la ciencia política.

CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores hemos podido ver que el continente africano sin una Unión Africana solvente, relevante y disuasiva se vuelve “el reino” de la desolación, de la desdicha y desesperanza. Muchos expertos, intelectuales y académicos, desde distintos

⁹⁶ Véanse Aldecoa F. y Cornago P. (1998): El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial, en Revista Española de Derecho Internacional, op cit, p. 61

enfoques, han estado aportando una multitud de ideas novedosas y respuestas al proceso de integración africana. Paradójicamente, dicha integración en el seno de la Unión Africana ha estado anquilosándose cada vez más en los últimos años. En el marco de este estudio, se mantiene que hace falta tener en cuenta la variable capacidad estatal en la forma de dirigir la Unión para lograr enderezar la integración planteada en su seno.

La Unión Africana es un nuevo regionalismo que aunque incipiente se enmarca en el paradigma del regionalismo comunitario o politológico. Por lo que para estudiarla recurriremos a las herramientas y métodos que ofrecen las ciencias políticas especialmente las relaciones internacionales. También nos inspiraremos particularmente en el amplio panorama teórico que trata el nuevo regionalismo. Creemos profundamente que a pesar de ciertas inoperatividades u obsolescencias en ocasiones esgrimidas, como vimos, todas esas teorías resultaron útiles, puesto que el rebatimiento de unas por otras se convertía en nuevos desarrollos beneficiosos para la construcción del nuevo regionalismo.

Nos parece que en el caso de la Unión Africana donde la construcción del nuevo regionalismo aún es incipiente, el mayor reto podría ser el saber capitalizar estas valiosas aportaciones teóricas, conociendo, seleccionando, priorizando, adecuando, ordenando y coordinándolas. Evidentemente, las teorías no lo son todo. Sin embargo, lo que sí es cierto es que en una construcción social como el nuevo regionalismo, nada ha conseguido aún reemplazar adecuadamente las teorías a la hora de entender las variables explicativas y esclarecer los mecanismos causales que dan visibilidad y un rumbo claro a la construcción. Además el estudio del nuevo regionalismo europeo pone de manifiesto la importancia de las teorías. Los orígenes, por ejemplo, de dicho nuevo regionalismo fueron institucionales y transaccionales, es decir, su construcción inicial en una Europa entonces fundamentalmente aferrada al estado-nación (homogéneo en su concepción y relativamente aislado del exterior) fue posible evitando las teorías muy complejas e identitariamente muy comprometedoras de integración.

Ahora bien, más allá de las declaraciones, ¿puede realmente sostenerse que la Unión Africana es un nuevo regionalismo? ¿Cuál es clara y explícitamente la naturaleza política de la Unión Africana? Responderemos a esas preguntas en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3

**DE LA VIEJA UNIÓN AFRICANA A LA NUEVA:
DE LA GEOPOLÍTICA A LA VOLUNTAD
DE GEOSOCIEDAD Y GEOECONOMÍA**

INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior, hemos podido ver cómo antes de que sucediera su actual anquilosamiento, el nacimiento y primera década de andadura de la Unión Africana suponían un giro copernicano en la percepción sobre África tanto por el impulso general de cambio real que se operaba en todo el continente como por las prácticas y hábitos institucionales o de gobernanza que claramente cambiaban en los países miembros. En el presente capítulo, intentaremos dar a aprehender cómo ha ido transformándose el regionalismo africano para configurarse como Unión Africana. Creemos profundamente que esas precisiones, la concreción de los cambios sucedidos (que algunos volvieron a desvanecerse con el estancamiento actual de la Unión Africana) son importantes para las conclusiones finales del estudio que estamos encaminando. Pensamos, por ejemplo, que ese objetivo de aproximación o asimiento desde una perspectiva histórica del regionalismo africano asignado al presente capítulo nos va a permitir ver claramente la nueva naturaleza política de la unión entre africanos que, a su vez, nos ayudará a definir el tipo de regionalismo que es la Unión Africana y asimismo poder seguirlo, valorarlo, validarlo, confirmar o infirmar o eventualmente mejorarlo.

Ese ejercicio nos parece peculiarmente tan necesario como en los últimos años, en el escenario internacional, más allá de los debates sobre sus posibilidades y su viabilidad, otra incógnita ha ido asentándose respecto a la Unión Africana: pese a las críticas duras y pesimistas en cuanto a su futuro constantemente recalçadas, por un lado ni los actores globales (Unión Europea, Estados Unidos, China, Naciones Unidas, etc.) parecen estar dispuestos a querer desprenderse o simplemente desinteresarse por la organización panafricana; por otro, ni los distintos países miembros individualmente o grupalmente han manifestado aún algún mínimo interés por retirarse de ella. Es, por ejemplo, espontáneamente que “cada año” la Unión Europea destina varios millones de euros a su financiación. En 2012, decidida a ofrecerle una nueva sede, China, por su parte, se gastó casi un cuarto del billón de dólares en la misma Unión Africana. Así pues, ¿cómo explicarse tanto interés y tantos fondos invertidos en una organización que se supone que es una quimera; no tiene ni posibilidades ni futuro ni es mejorable y que está condenada a un fracaso inminente? ¿Alguna forma original de filantropismo? ¿Mero Altruismo? ¿Estrategias complejas de diplomacia o de alta política internacional?

El caso es que, aun si asumiéramos que ese compromiso un tanto pecuniario de los actores globales puede llegar a ser un mero acto de altruismo o de estrategia política internacional, seguiríamos sin entender por qué se pone especial y obstinadamente el foco sobre dicha Unión Africana. Pues si se tratase básicamente de una organización sin futuro (como se ha ido advirtiendo en varias literaturas⁹⁷), equiparable a un mero desiderátum, una quimera, una fantasía de africanos, condenada a un destino similar al de la difunta OUA, ¿por qué precisamente esos actores globales concentrarían su energía y esfuerzos de financiación sobre esta organización regional y no directamente sobre el Estado africano cuya debilidad implicase una amenaza de la seguridad global, y por ende de la estabilidad y la paz en una sociedad internacional, claramente interestatal, que no interregional, y cada vez más interconectada?

De ahí que este desfase persistente entre lo que se cuenta de la Unión Africana especialmente el discurso de su agonía o muerte inminente y el interés manifiesto de los actores globales por ella que no ha parado de incrementarse desde su arranque, nos impulsara a querer averiguar la realidad exacta de esta organización panafricana. Hemos querido, entre otras cosas, ver si la nueva Unión Africana es un mero disfraz o una sofisticada reproducción de la antigua y difunta OUA. Nuestra intención en esta conducta es descubrir los motivos tanto implícitos como explícitos que legitiman o subyacen detrás de las predicciones permanentes y obstinadas de fracaso inminente de la integración africana. En definitiva, hemos querido sobre todo indagar por saber cómo objetivamente podría definirse la nueva Unión Africana.

Así, con vista en estos planteamientos, la mayor preocupación en este capítulo es intentar dar una visión de conjunto del proceso de integración africana. Buscamos ofrecer algunas herramientas esenciales tanto para su comprensión como para la adecuada medición de sus posibilidades reales; ello, precisando sus antecedentes y cuadros conceptuales actuales. Por otra parte, creemos que recordar o conocer de manera plausible y nítida la naturaleza política de esta nueva unión regional entre africanos, abre camino para el relanzamiento o mejora de la integración africana en el seno de la Unión Africana.

⁹⁷ Véanse entre otros Peraza L. (2003): “La Unión Africana, pálido reflejo de la Unión Europea” en *Nómadas*, op cit; Tshiyembe M. (2012), *Régionalisme et problèmes d’intégration économique (ALENA, MERCOSUR, Union Européenne, Union Africaine*, ibid.

El presente capítulo se articula en 3 momentos. En primer lugar analizamos el pasado tanto ideológico como institucional de la integración africana. La idea es impregnarnos de la trayectoria general de ese proceso de integración de manera a apreciar mejor lo novedoso en su fase actual. En la segunda parte, exponemos los entresijos de la creación de la Unión Africana. Queremos asimismo subrayar las motivaciones y fines, los más nítidos y relevantes, que coadyuvieron a su creación. Creemos que es un ejercicio necesario para entender los análisis que van a proseguir en el resto del estudio. En la tercera parte, insistimos particularmente sobre la nueva ambición de esta integración africana en esta nueva etapa denominada Unión Africana. Nuestro objetivo es hacer visualizar dicha ambición para luego, más adelante, analizar, apoyándonos en la ciencia política especialmente las relaciones internacionales, el punto de equilibrio en que situar la compatibilidad entre la factibilidad de esa ambición y la realidad intrínseca actual de la Unión Africana.

1. LA INTEGRACIÓN AFRICANA NO ES UN CONCEPTO NUEVO: LOS PRIMEROS PASOS DEL ESTADO AFRICANO, LA INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE SOBERANÍA Y COMUNIDAD

La idea de integración o unidad africana no es un concepto nuevo. Con el auge del movimiento el panafricanismo en el siglo XX, quedó amplia y extensivamente asumida la necesidad de unir los territorios, pueblos y fuerzas vivas africanas para un continente africano digno, seguro, capaz y solvente. Desde entonces, muchos debates y prácticas y estrategias institucionales han ido transmitiendo o cristalizando en el continente la dinámica de integración. Hoy, empíricamente la persecución de un mejor resultado de la acción integrativa continental supone acordar, casi plenamente, especial importancia a la forma en que se articula su nueva versión. Partiendo de esta base, cabe preguntarse en qué es realmente diferente el nuevo proceso de integración en la Unión Africana. Al hilo del trayecto amplio y general de la integración africana, ¿podemos decir que su nueva versión asumió suficientemente, en su diseño, los fallos de antaño, de manera que pueda incrementarse sus posibilidades en la nueva etapa?

En las siguientes líneas intentaremos responder a estos interrogantes revisando el pasado tanto ideológico como institucional de la integración estudiada.

a) La marcha hacia la integración africana

Para entender la integración africana no es sin interés remontarse a la ideología el panafricanismo. Movimiento racial, cultural y político, el panafricanismo nació y se formó desde el siglo XIX como respuesta al racismo, opresión y colonización de los negros. Tras su nacimiento, ha estado buscando recuperar la dignidad de los africanos y afro-descendientes a través de la lucha por conseguir su valorización, emancipación inclusive el desarrollo socioeconómico de África. Así, de Edward Blyden a Kwame Nkrumah pasando por Henry Walters Sylvester, W.E.B Dubois, George Padmore o Marcus Garvey, los líderes panafricanos han ido promoviendo no sólo la unidad, el autogobierno y dignidad de los africanos sino que también el desarrollo de África y la lucha por la valorización de sus pueblos⁹⁸.

Con el paso del tiempo, este militantismo del panafricanismo a favor de África y sus pueblos fue convirtiendo al movimiento en una realidad ineludible en el continente. Primero, pudo vertebrar la lucha por la descolonización. Después, paulatinamente, la integración africana fue apoderándose de sus objetivos de unidad, desarrollo y bienestar de los africanos. En la actualidad, sus fines parecen hallarse en el centro del proyecto de la Unión Africana. Wafula y Makinda, por ejemplo, escriben: *“The establishment of the African Union may be regarded as an important step in efforts to return Pan-Africanism to its roots”*⁹⁹. Se infiere que, el panafricanismo es el “motor” o “gasolina” que vuelve a poner en marcha la “maquina” de la integración africana a través de la Unión Africana. De ahí que esta nueva Unión dejase de ser tan sólo un mero producto del isomorfismo. Pues al estar arraigada en el panafricanismo, difícilmente puede negarse que no fuera también emanación intrínseca de ciertas fuerzas vivas africanas en busca de dignidad y de seguridad humana para África.

Así, si la Unión Africana a través del panafricanismo es ni sólo isomorfismo ni mero desiderátum de líderes africanos; concretar los entresijos de su creación puede ayudar a disponer de un panorama más o menos completo para el análisis de sus posibilidades. Ahora bien, ¿es realmente asumible que la integración africana actual tiene nexo alguno con el panafricanismo, aquella ideología impulsadora y galvanizadora del siglo XIX, o

⁹⁸ Véanse Olisanwuche E. (1994): Pan-Africanism: the idea and movement, 1776-1991, Howard University Press, Washington.

⁹⁹ Véanse Wafula O. y Makinda S. (2008): The African Union, challenges of globalization, security and governance, Routledge NY, London, p. 20

simplemente se intuye dándolo por hecho? ¿Cómo fueron materializándose esas aportaciones y de qué manera pueden contribuir a mejorar su presente y futuro?

El estudio del panafricanismo en relación con esta inquietud sugiere considerar por lo menos tres momentos: el panafricanismo como idea, el panafricanismo como movimiento y su fase de institucionalización.

El panafricanismo como idea (de finales del siglo XVIII a 1893)

El período que, en los Estados Unidos, va de la independencia a 1893 se corresponde con la fase de incubación de la ideología el panafricanismo. Esta fase fue esencialmente protagonizada por americanos, afro-descendientes como Edward Blyden, J. A. B. Horton, etc. Ante la opresión y la discriminación severa contra los negros, Blyden y otros afro-americanos trataron de impulsar al despertar de sus compatriotas. Conceptos como *african personality* fueron entonces creados. Pues de alguna manera había que reforzar la autoconfianza en los americanos afro-descendientes, capacitarlos e incluso movilizarlos a permanecer digno pese a sus orígenes. En seguida, esta movilización se exportó a África materializándose, entre otras cosas, en el intento de “africanización” del cristianismo manifestado a través del *etiopianismo*. De manera general, las acciones de esa época arraigaron en medio de africanos y afro-descendientes la idea de unión para la lucha por la descolonización y la emancipación¹⁰⁰.

El panafricanismo como movimiento (1893-1960)

Determinados a luchar por la descolonización y la emancipación de los negros, los panafricanistas acabaron estructurando su movilización. En 1893, se celebró en Chicago (Estados Unidos) la primera conferencia sobre África. En 1897, en Londres (Reino Unido), nació la primera asociación panafricana. En 1900, también en Londres, tuvo lugar, bajo el liderazgo de Henry Walters Sylvester, el primer congreso panafricano. Poco después, se crearon incluso representaciones satélites y prensas para difundir informaciones relativas a los intereses de los africanos. De 1919 a 1927, tuvieron lugar otros cuatro congresos. Sin embargo, hubo que esperar el quinto congreso panafricano en Manchester (Reino Unido) en 1945, para fijarse bases concretas de la lucha por la independencia de los pueblos africanos. Los líderes africanos, especialmente Kwame

¹⁰⁰ Véanse Olisanwuche E. (1994): op. cit

Nkrumah, cuya participación en este congreso fue destacada, acabaron convirtiéndose en los líderes naturales del África independiente. Asimismo, tras la independencia, fue desde el panafricanismo que abordaron la institucionalización de los nuevos Estados.

El panafricanismo como institución (a partir de 1960)

Al final de 1960, de los 55 países del continente africano, sólo 28 habían accedido a la plena soberanía. En Sudáfrica (independiente desde 1910) los negros sufrían todavía la discriminación del *apartheid*. El panafricanismo luchaba por reforzar sus estrategias contra la colonización y, a la par, contra el *apartheid*. En sinergia con los debates en Naciones Unidas que apelaban a un mundo pacífico y libre de colonización, habían llegado a concretar en el congreso de 1945 en Manchester, algunas bases claras con ese fin. Pero en la práctica, si la independencia de Ghana en 1957 pudo contabilizarse como logro peculiar del panafricanismo, la ola de independencias que siguió (17 países africanos accedieron a la independencia en 1960) fue en parte gracias a las presiones de Naciones Unidas y de Estados Unidos que manifestaba cierta aversión contra la colonización. Es probablemente teniendo en cuenta esto último que algunos líderes africanos llegaron a abogar por una organización panafricana, sujeto internacional más o menos acorde con esos actores globales para la lucha contra la colonización. Otros, como Nkrumah, argumentaban que la unión panafricana implicaría la total soberanía de África y por ende la capacidad de poder rechazar cualquier tipo de imperialismo. El caso es que, a pesar de esas contiendas, parecía que casi todos entendían entonces la necesidad de una institución panafricana que impulsase la integración y liderase la lucha por el bienestar. Se creó la Organización de la Unidad Africana (OUA) que décadas más tarde se convirtió en Unión Africana (UA).

Así pues, como puede percibirse, la integración africana tiene mucho que ver con el panafricanismo como ideología. Tanto el OUA como la Unión Africana son de alguna manera la materialización de la institucionalización del panafricanismo. Jean Ping (ex presidente de la Comisión de la Unión Africana) lo explica del modo siguiente: *"The African Union is the latest institutional expression of the long standing quest for political and economic unity of the African continent. It is the current concretization of Pan-African ideals for the economic, social and cultural progress of the peoples of*

Africa”¹⁰¹. Se desprende que la integración africana es, en gran medida, “hija” del panafricanismo. De ahí que, forzosamente la relación entre ambos, su buena continuidad o desempeño, fuera de alguna manera decisiva de cara al futuro de esa integración.

b) La institucionalización de la integración africana: la creación de la Organización de la Unidad Africana (OUA)

El congreso de Manchester marcó un antes y un después en la lucha panafricana. Inicialmente movimiento racial y cultural, el panafricanismo adquirió cierta dimensión política tras la celebración de ese congreso. Un concreto calendario político respecto a la obtención de la independencia en África pudo elaborarse. Sin embargo, conforme iba obteniéndose esa independencia, las nuevas relaciones de poder entre líderes africanos iban exacerbando las líneas divisorias en un continente que, a pesar de todo, había quedado durante varios siglos, francés, inglés, belga o portugués. Así que, tras la ola de independencia, los congresos panafricanos continuaron a avivar la necesidad de integración africana, pero ya era difícil alcanzar la unanimidad sobre los enfoques y procedimientos de la unión africana. Se habló de *panafricanismo maximalista* y de *panafricanismo minimalista*. Con aquel, se designaba a un movimiento progresista que abogaba por un continente integrado en modo federal. El líder de esta corriente era Kwame Nkrumah. Con éste, se hacía referencia a un movimiento menos ambicioso y moderado que defendía una integración en modo intergubernamental. Sus líderes eran Houphouët Boigny y Aboubacar Balewa.

Es en este contexto de tensión que la celebración de los congresos panafricanos llegó a África. La primera tuvo lugar en Accra (Ghana) en 1958. Las resoluciones de ese encuentro reafirmaron tanto el apoyo a los movimientos independentistas como la condena a la colonización y al imperialismo. Una secretaría permanente fue creada y encargada de trabajar no sólo a la solidaridad africana sino que también a la próxima instauración de los “Estados unidos de África”¹⁰². De 1959 a 1960 otros encuentros panafricanos de este mismo orden reunieron a los líderes. Los congresos de Monrovia (Liberia) en 1959 y de Túnez (Túnez) en 1960, por ejemplo, insistieron sobre el derecho

¹⁰¹ Véanse prólogo de Jean Ping, en Abdulqawi Y. y Ougergouz F. (eds) (2012): *The African Union: legal and institutional framework, a manual on the pan-african organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.

¹⁰² Véanse Bedjaoui M. (2012): “Brief historical overview of steps to african unity”, en Abdulqawi Y. y Ougergouz F., op cit, pp (9-23).

de los pueblos al autogobierno. El congreso de junio de 1960 en Addis Abeba, pudo incluso llamar al boicoteo del régimen del *apartheid* en Sudáfrica.

Manifiestamente, las claras líneas divisorias entre *panafricanismo maximalista* y *panafricanismo minimalista* se intensificaron con el congreso de Brazzaville (Congo) de diciembre de 1960. Este encuentro reunió a 12 antiguas colonias de Francia bajo el liderazgo de Houphouët Boigny de Costa de Marfil. El grupo que constituyeron, reclamó privilegiar y capitalizar sus relaciones con Francia. De ahí que el mismo no dudase en apoyar a la metrópolis en la guerra de independencia de Argelia. Tampoco dudó en apoyar al imperialismo en el Congo de Patrice Lumumba (primer ministro de “Congo-Kinshasa” asesinado un mes después). De manera general, para este grupo, la integración panafricana debía limitarse a una cooperación económica entre las nuevas soberanías africanas y no implicar una integración política o profunda¹⁰³.

Rápidamente, como réplica del congreso de Brazzaville, Kwame Nkrumah y otros líderes africanos organizaron el congreso de Casablanca en enero de 1961. Conocido como el grupo de Casablanca (Ghana, Marrueco, Egipto, Guinea, Argelia, Libia, Mali), este conjunto abogaba claramente por una ciudadanía africana única y un mercado común africano. Sin embargo, ese propósito de unidad defendido y reclamado por el mismo, apenas casaba con la realidad que prevalecía en sus propias filas. Existían claras disensiones latentes en su seno. La idea, por ejemplo, del “Gran Marrueco” incluía parte de Argelia, de Mali e incluso Mauritania y Sahara Occidental como parte integrante del territorio jerifiano. Por lo que era difícil ver en esta voluntad de unión promovida por ese grupo, la persecución de un interés general africano. Quizá, fue probablemente teniendo en cuenta tanto esas disensiones y falta de claridad del grupo de Casablanca, como el contexto de guerra fría, el clima de sospecha generalizada debido a la división del mundo (entre pro comunista y pro occidental) y de miedo al comunismo, que el grupo indefinido liderado por Aboubacar Balewa (Nigeria) optó por unirse a los moderados en el congreso de Monrovia en mayo de 1961.

Un año después, en 1962, en Lagos (Nigeria), ya se contabilizaban 21 Estados africanos en las filas de los moderados y su unión se había afianzado considerablemente en torno a principios como:

- La igualdad absoluta entre Estados y el respeto de la soberanía

¹⁰³ Para más detalles, véanse Wafula O. y Makinda S. (2008): Op cit.

- La no injerencia en los asuntos interiores de terceros
- El derecho a existir de cada Estado y su no anexión por otro
- La prohibición de servir de base militar para la desestabilización de un tercer Estado
- La libertad de unión voluntaria entre Estados

Asimismo, manifestamente, parecía que la idea de blindar las soberanías, propuesta dos años antes por Houphouet y las antiguas colonias de Francia, se había expandido paulatinamente a otros Estados, tal vez en busca de seguridad y de garantía de supervivencia.

Ante la cada vez más profunda división entre *maximalistas* y *minimalistas*, algunos líderes como Haile Selassie (Etiopía) decidieron intentar cierta reconciliación de las partes. Sin embargo, en 1963, a la víspera de la adopción de la Carta de la unidad africana, Sylvanus Olimpio entonces presidente de Togo, fue repentina y trágicamente asesinado. Tanto en África como en Occidente, muchos atribuyeron a Nkrumah la autoría del funesto golpe. Y en seguida, el ambiente de sospecha generalizada o de temor a una escalada de anexión de los Estados débiles empeoró. Los líderes africanos, amedrentados, plasmaron asimismo en la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), la voluntad ya mayoritaria a favor de blindar las nuevas soberanías africanas. El 25 de mayo de 1963, se aprobó casi unánimemente la observancia del principio *utis possidetis*, el respeto de la soberanía y de la integridad territorial de cada Estado, la no injerencia en asuntos interiores de terceros: nacía el OUA. De los 32 Estados presentes 30 firmaron in situ la carta fundacional. Los otros dos lo hicieron más tarde en el mismo año.

Así pues, en definitiva puede decirse que con el nacimiento de la Organización de la Unidad Africana (OUA), la integración africana como pensada desde los orígenes, por el *panafricanismo*, seguía lejana; pero eso sí, de alguna manera, se había claramente conseguido su puesta en marcha. El pragmatismo de los moderados había triunfado del idealismo de los progresistas sin lograr agotar la esperanza de integración profunda. También, el que *minimalistas* y *maximalistas* finalmente firmasen la carta fundacional del OUA a pesar de sus divergencias existentes, no deja de ser prueba de este afán o esperanza de integración.

c) Los primeros pasos de la integración africana: la insuficiencia del Estado favorece desintegración o integración multipolar

La ola de independencia en África no fue sin acompañarse de cierto maniqueísmo. Por un lado, parecía rescatar de manera definitiva a un continente humanamente destrozado por siglos de esclavitud o culturalmente alterado, devenido híbrido y sin identidad clara merced a la colonización. Por otro, propulsaba repentinamente al Estado africano (apenas nacido) al escenario internacional compuesto de Estados ya mayoritariamente “maduros”, de los cuales algunos llevaban siglos afianzándose. De ahí que, si nacer de por sí fuera difícil, el Estado africano debiera “nacer maduro” para esperar fraguarse un camino óptimo en esta maraña de Estados experimentados y supeditados a la competición.

En efecto, si de cara al derecho internacional, todos los Estados en el escenario internacional son a priori iguales, en la práctica nada garantiza que en un contexto de desigualdad natural entre Estados, un Estado sustancialmente débil no pueda sufrir la brutalidad, o fuerza superior de otro. A este respecto, Pellet, Daillier y Quoc, partiendo de la observación histórica del Estado, ya pudieron advertir que la norma ayuda a mantener el equilibrio de las relaciones de fuerza o de poder entre Estados soberanos, pero no garantiza siempre la paz entre éstos¹⁰⁴. Eso es tan así que en los 60, con ocasión de la guerra fría, pudo verse que permanecía muy popular la concepción de una sociedad internacional equiparable a la naturaleza *hobesiana*, es decir, una comunidad de Estados en que podía ocurrir que un Estado soberano rompiera de manera unilateral un acuerdo o impusiera su decisión cuando dispusiera de la fuerza necesaria para ello.

De ahí que, los entonces “jóvenes” Estados africanos de los años 1960, estuvieran expuestos a toda clase de amenazas. Uno, la construcción del Estado-nación según el modelo de Estado westfaliano (homogéneo en su concepción) era un inmenso desafío en un continente africano intrínsecamente descompuesto por la colonización. Dos, la persistencia de vínculos creados durante la colonización entre colonias y metrópolis y la propensión a reconstituir ciertos agrupamientos coloniales, exacerbaban las diferencias entre los nuevos Estados. Tres, la nueva autonomía planteaba un nuevo problema de convivencia o de vecindad (en un contexto de guerra fría) que constituía otro gran

¹⁰⁴ Para más detalles, véanse Pellet A., Daillier P. y Quoc N. (2002): *Droit international public*, Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, p. 53.

desafío para estos nuevos Estados africanos. Cuatro, la independencia desataba el anhelo de muchos países africanos por rectificar o volver a diseñar el mapa territorial trazado subjetiva e imaginariamente desde la conferencia de Berlín de 1885, en la cual los colonizadores se repartieron entre ellos al continente africano.

Habida cuenta semejante contexto, parecía que para sobrevivir, los entonces nuevos Estados africanos debieren unirse y sumar fuerzas. El panafricanismo, como pudimos ver, planteó la posibilidad de integración de los mismos. Pero, en sí, la integración también tiene sus dificultades. En el caso europeo, por ejemplo, el Estado se formó y se consolidó antes de plantearse esta posibilidad. De ahí que fácilmente pudiese preverse enormes dificultades en esta aventura integradora de esos entonces jóvenes e inmaduros Estados africanos. Y así fue. Muy poco después de la firma de la carta del OUA, ya se hablaba en todas partes de crisis del regionalismo africano¹⁰⁵. Varios Estados se habían metamorfoseado, volviéndose caóticos por hallarse sometidos a todo tipo de conflictos inclusive golpe de Estado.

Claramente esa inestabilidad y crisis del regionalismo tenían que ver con la frágil soberanía o insuficiencia del Estado. El Estado no era consolidado, era algo “neófito”, no podía desplegar fuerza ni transmitir seguridad; y por consiguiente no resultaba disuasivo tampoco lograba ser decisivo. Siguiendo a Borella, por ejemplo, nada más que en 1965, se podía registrar: Burundi, asesinato del primer ministro en enero; Argelia, golpe de Estado en junio; Congo-Kinshasa, golpe de Estado en noviembre; Rhodesia, declaración unilateral de independencia; Dahomey (actual Benín), golpe de Estado en diciembre. En 1966: Haute Volta (actual Burkina Faso), golpe de Estado en enero; República Centroafricana, golpe de Estado en enero; Nigeria, golpe de Estado y guerra étnica; Mauritania, disturbios políticos y conflictos raciales; Ghana, golpe de Estado en febrero, etc.

Así pues, habida cuenta esta desestabilización persistente, los conflictos, el caos y la inestabilidad generalizada en los entonces Estados africanos, la estructura orgánica del OUA apenas podía funcionar. Muchas de sus decisiones y resoluciones (por no decir casi todas ellas) resultaban ineficaces o simplemente quedaban sin posibilidad de ser implementadas. La incertidumbre sobre la integración continental se incrementaba. Y en

¹⁰⁵ Véanse Borella F. (1966): “Le régionalisme africain en crise (1965-1966)”, en *Annuaire français de droit international*, volume 12, pp. (756-783).

el intento de rellenar ese vacío, algunos Estados trataban de reconstituir las antiguas asociaciones o agrupamientos de la época colonial. Las otrora colonias francesas, por ejemplo, reactivaron su cooperación en 1965 a través de la Organización Común Africana y Malgache (OCAM). Al nivel subregional muchos Estados reforzaron sus vínculos. En algunos casos las agrupaciones traducían el antagonismo entre países de la misma zona. En otros, esas mismas se formaban no sólo para prevenir eventuales hegemonías de países vecinos, sino que también para hacer más íntimas las relaciones interestatales en determinados sectores con el fin de optimizar tanto la solidaridad como la eficacia en la resolución de problemas.

Así, la reactivación en 1964 del Consejo de la Entente (Costa de Marfil, Benín, Níger, Burkina Faso y Togo; creado en 1959), fue marcada por la rivalidad entre Costa de Marfil y Senegal. Lo que no quita que, en 1973, tras la superación de sus diferencias (las cuales remontaban a la implosión de la Organización del África Francesa (AOF)), ambos países formaran, junto con otros cuatro países francófonos, la Comunidad Económica de África del Oeste (CEAO). La creación de la CEAO también fue, de alguna manera, una respuesta contra la creciente hegemonía de Nigeria en la zona. De igual modo, la unión en 1973 de países anglófonos como Liberia y Sierra Leona en torno al río Mano fue una reacción contra la creación de la CEAO. Sin embargo, posteriormente, con el fin de maximizar sus posibilidades, todos los países de la región, se juntaron y fundaron en 1975 la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO).

En lo general, en toda África se fueron multiplicando semejantes agrupaciones o asociaciones subregionales, queriendo rellenar el vacío dejado por la incertidumbre de la integración continental. La escasez de la soberanía de los Estados hacía que los mismos entendiesen que debían unir fuerzas entre ellos para paliar a las amenazas. Sin embargo, si la integración continental, como vimos, facilitaba un marco legal que regulaba la convivencia entre estos Estados, en la práctica sus decisiones ni resultaban disuasorias ni llegaban a ser decisivas, puesto que se encontraba perjudicada en su funcionamiento por la insuficiencia generalizada de la soberanía del Estado miembro. Por consiguiente, desamparados, dichos Estados buscaban maximizar sus posibilidades celebrando o reactivando entre ellos, acuerdos bilaterales, plurilaterales o subregionales que aumentasen y concretasen su solidaridad. De ahí que la insuficiencia del Estado favoreciera la desintegración o integración multipolar. La falta de soberanía del Estado

en un contexto de amenazas múltiples ocasionaba la proliferación de integraciones centrifugas dentro de la misma integración africana; lo que al final producía más bien desintegración.

En definitiva, como se ha podido ver en esta parte, la integración africana tiene sus raíces en el panafricanismo. Por ende se enmarca también en un procedimiento histórico y no puede reducirse a un mero isomorfismo o desiderátum de líderes africanos. La integración como pensada desde los orígenes del panafricanismo no pudo concretarse tras la ola de independencia. Por un lado, las dificultades de las relaciones de poder entre países conformados, durante siglos de colonización, según distintos moldes (inglés, francés, belga o portugués) viciaron la nueva convivencia; por otro, la escasez o insuficiencia generalizada de la soberanía de Estado en el marco del regionalismo, hacía que la integración continental no resultase disuasoria. Tampoco lograba ser decisiva o eficaz, por la misma razón. Ante la incertidumbre, los Estados, desamparados, buscaron rellenar ese vacío, celebrando o reactivando entre ellos unos acuerdos bilaterales, plurilaterales o subregionales que aumentasen y concretasen su solidaridad. La lógica de integración acabó asimismo convirtiéndose en integración multipolar o simplemente desintegración.

Así, con base en todo lo anterior, nos parece que al menos dos elementos pueden tener especial trascendencia de cara a la reforma o reinención de la integración africana. Uno, la escasez generalizada de la soberanía del Estado afectó o mejor dicho imposibilitó el ejercicio de la supranacionalidad. Dos, si antaño la movilización universal de los negros incluyendo a los afro-descendientes fue decisiva para el éxito del panafricanismo, tan pronto como se consiguió la independencia, la integración africana, nueva forma del panafricanismo se deshizo de esa movilización, especialmente de la de los afro-descendientes para centrarse sobre los únicos gobiernos africanos: el fracaso fue estrepitoso. Teniendo en cuenta estas premisas, cabe preguntarse cómo se ha asumido estos factores en el rediseño de la integración africana.

2. EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN AFRICANA: EL ANHELO DE REIVENCIÓN DE LA INTEGRACIÓN AFRICANA

Igual que para alcanzar su forma actual se ha estado reformando la Unión Europea a través de tratados sucesivos¹⁰⁶; en el marco de la integración africana, los líderes, en Lomé (Togo) en 2000, tenían facultad para simplemente reformar al OUA, asignándole ya sea nuevos contenidos, un rumbo distinto u orientaciones modernas. No obstante, optaron por crear una organización (Unión Africana) nueva (*ex novo*) que sustituyera a aquella y que liderase nuevamente la integración continental. Essy Amara, el presidente de la transición a la nueva Unión Africana (UA) se explicaba de este modo: “*It is important to point out that when African leaders decided to establish the African Union, when they adopted the Sirte (Libya) Declaration and, subsequently, the constitutive act, they did not aim at establishing an organization which was going to be a continuation of the OAU by another name*”¹⁰⁷. Se entiende que nunca se ha pretendido a través de la creación de la Unión Africana poder dar continuidad al OUA.

Esta precisión podría parecer meramente anecdótica, dado que, las disposiciones de un tratado posterior sobre unas mismas materias, celebrado entre las mismas partes, prevalecen sobre las disposiciones del tratado anterior¹⁰⁸. Sin embargo, dice mucho de la repulsa que suscitaba el OUA. En efecto, bajo esta organización, ya en los 70, África era un “lago” de desesperanza. No que legítimamente el OUA no pudiese reclamar la paternidad de ciertos logros en la lucha por la descolonización. Pero, a medida que se conseguía la independencia, los líderes se convertían en dictadores. Es más, algunos como el ugandés Idi Amin o el centroafricano Bokassa eran mundialmente conocidos por asesinar a sus compatriotas según les antojaban. Ante esas matanzas, el OUA precisamente no tenía ninguna respuesta contundente. En realidad, no disponía ni de medios para ello ni de potestad para intervenir (limitada por el principio de no injerencia en asuntos interiores de un tercer Estado). La impunidad entonces era tan descomunal que en 1975 Idi Amin pudo incluso llegar a presidente del OUA.

Por otra parte, esa organización panafricana tampoco lograba impedir o frenar las matanzas causadas por el *apartheid*: en los disturbios de Soweto (Sudáfrica) de 1976,

¹⁰⁶ Véanse Aldecoa F. (2000): op cit. ; Dony M. (2014): Droit de l'Union Européenne, Edition de l'Université de Bruxelles, (5° ed, revue et augmentée), Bruxelles (Belgique).

¹⁰⁷ Véanse Tiyanjana M. (2012): “The transition from the OAU to the AU”, en Abdulqawi Yusuf y Fatsah Ougergouz (2012), idem, p.27

¹⁰⁸ Véanse Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969),1155 U.N.T.S.331, Viena, 23 de mayo de 1969, entrado en vigor el 27 de enero de 1980, Art 30, Apart 2

por ejemplo, miles de personas negras fueron asesinadas por aspirar a la dignidad humana. De manera general, los conflictos en el continente sobreabundaban generando un sinnúmero de violaciones masivas de derechos humanos y de refugiados. Siguiendo a M'baye, uno de cada dos refugiados en el mundo era entonces africano¹⁰⁹. Lo que, en cierto modo, se confirma en el cuadro sobre los conflictos en África que extraemos del informe relativo al plan estratégico 2004 de la Unión Africana.

Cuadro 2: visión panorámica sobre los conflictos en África

- Un continente afligido por 40 años de conflictos inter-estatal, intra-estatal, étnicos, religiosos, económicos. Al menos 26 conflictos armados estallaron en África entre 1963 y 1998, afectando a 474 millones de personas, o sea el 60% de la población del continente y causando más de 7 millones de muertos.
- Por otra parte, estas guerras no se limitan a algunas regiones geográficas del continente sino que se extienden a todas : El cuerno de África (Etiopía, Sudán, Eritrea, Somalia); África austral, 12 conflictos; África del Oeste una decena de guerras; la relativa excepción fue África del Norte (salvo Argelia)
- Algunas de estas guerras fueron tremendamente largas: a modo de ejemplo, la guerra del Chad perduró 40 años; la de Sudán, 37 años; la Eritrea, 30 años; la de Angola, 27 años, etc.
- Una de las consecuencias de los conflictos es el incremento de refugiados (estimados a 3 millones) y personas desplazadas (al menos 20 millones), muchos viviendo en condiciones precarias sin asistencia adecuada por parte de gobiernos nacionales o de la comunidad internacional

Fuente: Plan estratégico de la Unión Africana 2004, vol 1, p. 19

Como vemos en este cuadro, ya en los años 1980, casi urgentemente, imperaban ciertas reformas para la mejora de la dignidad humana en el continente africano. Las medidas del OUA como la instauración de la comisión de derechos humanos (operativa desde 1987) o la creación en 1993 del órgano continental de resolución de conflictos (el Mecanismo africano para la prevención de los conflictos, su gestión y su resolución), desgraciadamente, no pudieron impedir en 1994 el genocidio ruandés. Los líderes africanos en el OUA miraron a los hutus masacrando a más de un millón de tutsis, sin poder ni impedirlo ni socorrerlos. Tras esa tragedia, definitivamente se entendió que lo

¹⁰⁹ Véanse Mbaye K. (1993): op cit.

que necesitaba el continente no era una mera reforma sino un cambio real¹¹⁰. En los años que siguieron, la voluntad de cambio se plasmó en un largo programa por reinventar y revitalizar África. Se abrían los debates para la creación de la Unión Africana.

a) Génesis del nacimiento de la Unión Africana: decisiva la emulación entre los entonces tres “grandes” africanos por protagonizar el cambio

La trayectoria de la Unión Africana sugiere al menos cuatro elementos esenciales sobre los que descansa el impulso hacia su creación. Naturalmente, como se ha visto, la integración africana es fruto del panafricanismo y la Unión Africana es la tercera etapa en su intento de institucionalización¹¹¹. Hacer viable la realización de los ideales del panafricanismo constituye uno de los motivos principales por los que nace la Unión Africana. De manera que, los líderes africanos ciertamente transformaron el OUA en Unión Africana para optimizar e incrementar las posibilidades de cumplimiento de esos ideales. Se sobreentiende que el balance de la gestión del OUA al frente del continente constituye también uno de los motivos fundamentales que impulsaron a la creación de la Unión Africana. Los líderes africanos hastiados por el pésimo panorama que bajo el OUA el continente africano ofrecía al resto del mundo decidieron fomentar el cambio: se crea la Unión Africana. Pero más allá de esos dos elementos que ya pudimos ver, existen otros dos impulsores directos de la Unión Africana (los factores exteriores y la rivalidad entre potencias africanas para protagonizar el cambio) que intentaremos ver a continuación.

Los factores exógenos o exteriores

Siguiendo a Louise Fawcett y Andrew Hurrell, a escala mundial, pueden encontrarse fuerzas y motivaciones comunes detrás del regionalismo de después de los 80.¹¹² En su libro, estos autores mantienen que el fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín, los cambios económicos y la ola de democratización impulsaron, por doquier, no sólo al

¹¹⁰El genocidio ruandés tuvo lugar en abril de 1994 y en junio de 1994 en Tunis (Túnez) los líderes africanos abrieron los debates para la creación de la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos. En 1995 en Cape Town (Sudáfrica) se producía un borrador del protocolo.

¹¹¹ Siguiendo a Tim Murithi (2011) la Unión Africana es la tercera fase de la institucionalización del panafricanismo siendo el OUA la segunda fase y los congresos panafricanos (1900 – 1945) la primera fase.

¹¹² Véanse Louise Fawcett L. y Hurrell A. (1995; reimpreso en 2003), ibid.

resurgimiento del regionalismo sino que también a la emergencia de un nuevo tipo de regionalismo: el nuevo regionalismo¹¹³. Ciertamente es que esos cambios ocurridos de repente en un mundo antaño polarizado (por no decir esencialmente bipolar) hicieron más libres las relaciones interestatales, descentralizándolas. Lo cual, junto con la necesidad de mitigar los efectos nocivos de la globalización que cada vez más mermaba la relevancia o capacidad del Estado a cubrir las necesidades de sus ciudadanos, implicó una nueva configuración del escenario internacional en que la organización interestatal regional adquiría cierta preponderancia y adhesión. En África, Wafula y Makinda, por ejemplo, quienes estudiaron el regionalismo africano en la Unión Africana, afirman: *“In one sense, the African Union is a product of pre-OAU debates, but in another sense, it is a response to the globalization and democratization that characterized post-cold war changes in Africa and in the world as a whole”*¹¹⁴. Así pues, ese cambio sucedido en África con el nacimiento de la Unión Africana también obedeció, de alguna manera, a determinismos externos.

En tanto que a partir de los años 1980, más allá de la caída del muro de Berlín y el subsiguiente fin de la guerra fría, es toda la sociedad internacional que se vio universal y profundamente inmersa en una dinámica de gran cambio. En efecto, ya a comienzos de la década, en todas partes en el mundo, la necesidad de reforma se hacía particularmente apremiante. En Occidente, los Estados de bienestar estaban siendo rebasados por su propio éxito; quedando los gobiernos nacionales equiparables a unos órganos casi anticuados o irrelevantes sino impotentes. En paralelo, se afianzaba el progreso de la hegemonía económica de Japón. Lo que inquietaba cada vez más en un mundo que aún recordaba las atrocidades de la guerra mundial. En África los fenómenos de petrodólar habían extendido la deuda hasta niveles insostenibles. Los dictadores se habían multiplicado de manera exponencial y la conculcación de los derechos humanos había alcanzado alturas inimaginables. En el mundo entero, se hablaba por doquier de reformas. Naturalmente, el primer salto en lo relativo a la puesta en marcha de esas reformas se dio en Occidente, donde claramente se apostó por reinventar el gobierno. Nacieron el *“Thatcherismo”* y el *“Reaganismo”* que rápidamente se expandieron. Nuevamente, la Administración del Estado tenía que dejar de verse como un elemento aislado del resto de la sociedad y entender que su acción, su futuro y

¹¹³ Para entender la diferencia entre el viejo y el nuevo regionalismo desde las Relaciones Internacionales, también véanse Aldecoa F. y Cornago P. (1998): *idem*.

¹¹⁴ Véanse Wafula O. y Makinda S. (2008): *idem*, p. 28

su éxito estaban vinculados a la capacidad de integrar a todas las organizaciones de su entorno y sumar su apoyo hacia el modelo de sociedad que se planteaba¹¹⁵. Las reformas giraron en torno a las “tres E” (Economía, Eficiencia, Eficacia) consagrando especialmente el neoliberalismo.

Inevitablemente, esta ola de cambio llegó a África y; en seguida se plasmó en el “Plan de Lagos” de 1980. Un año después, en 1981, se adoptaba la carta africana de los derechos humanos y de los pueblos; seguida en 1986 de la creación de la Comisión africana de derechos humanos. El objetivo subyacente detrás de esas medidas era claro: intentar dar la vuelta a los malos crecimientos económicos y a la situación social pésima del continente. Pero en un continente entonces demasiado endeudado, los márgenes de maniobra eran realmente pocos. Las pretensiones de reformas económicas del “Plan de Lagos” fueron sustituidas por el “Plan Elliot Berg” casi impuesto por el Banco Mundial y conocido también como programas de ajuste estructural. Esos programas, quizá excesivamente ortodoxos y técnicos, en un continente entonces manifiestamente carente de capital humano, produjeron más sufrimiento que alivio. A pesar de que Robert Calderisi llegara a afirmar que nunca fracasaron y que simplemente no se les dieron posibilidad de transformar o mejorar la vida de los africanos¹¹⁶; la realidad empírica es que se aplicaron y la pobreza con su corolario de sufrimiento se extendieron aún más a toda África. Es más, muchos en el continente llegaron incluso a entrever en dichos programas la manifestación del neocolonialismo. Lo que exacerbó aún más los fantasmas de aquella opresión y dominio occidental de la época de la colonización.

En este contexto de desolación y de lamentaciones, el ejemplo de unidad o acuerdo sucedido en 1984 en Europa¹¹⁷ en torno al proyecto Spinelli aparecía como una posible escapatoria para los africanos. Con los debates (conducidos por Jacques Delors) sobre la construcción del mercado interior europeo que siguieron; y su concurrencia con el estancamiento de las negociaciones para la liberalización del comercio multilateral en los *Uruguay Round*, se generó a escala mundial un sentimiento de resurgimiento del proteccionismo económico. En todas partes se entendió que a falta de contar con un mercado global, había que afianzar el mercado regional. De ahí, empezó a observarse al

¹¹⁵ Véanse Bañón i Martínez R. y Jiménez S. (2010): La nueva gestión pública, Instituto Educación Superior, Madrid, p. 13

¹¹⁶ Para más detalles Véanse Calderisi R. (2007): The trouble with Africa: why foreign aid isn't working, Yale University Press, New Haven, p. 15

¹¹⁷ El parlamento europeo había retomado y aprobado en 1984 el “proyecto Spinelli” promoviendo la unión entre europeos, entre otras cosas, para ganar más competitividad sobre todo frente a un Japón cada vez más creciente

nivel mundial casi una oleada hacia el regionalismo. En América del Norte, se celebró en 1987 el acuerdo de libre cambio entre Canadá y Estados Unidos. Más tarde en 1992 ese acuerdo se extendió a México. En Asia, la Asociación de las Naciones de Asia del Sur Este (ASEAN), nacida en 1967 para hacer frente a Vietnam y al progreso del comunismo, se reformó y se convirtió en 1992 en comunidad económica. En África, se instauró la Comunidad Económica Africana en 1991.

Entre tanto, en 1989 se destruía el muro de Berlín, consagrando el fin de la bipartición del mundo. La tercera ola de democratización también había llegado a África impulsando y consolidando un clima general de cambio. En 1992 nacía la Unión Europea mientras seguía el bloqueo de las negociaciones de Uruguay en el marco del comercio mundial. Definitivamente, el regionalismo se convertía, a escala mundial, en el nuevo camino para asentar y afianzar el cambio y por ende el bienestar.

La rivalidad entre potencias africanas por protagonizar el cambio

Más allá de la ola de democratización de los 90, o la caída del muro de Berlín y su corolario de cese de la división del mundo entre bloques occidental y soviético; el fin del *apartheid* y la excarcelación de Nelson Mandela supusieron un cambio substancial en África. Era como si de repente se hubiese, de alguna manera, acordado devolver al continente y a sus pueblos la dignidad humana. En todas partes, en el continente, se hablaba incluso de era de renacimiento¹¹⁸. Por vez primera parecía que los africanos podían realmente decidir ellos mismos sobre su futuro. Y correlativamente volvían al continente la ilusión y la renovación de la esperanza africana. Bajo esas premisas, el genocidio ruandés de 1994, más que arruinar aún las expectativas africanas, radicalizó la determinación por la reconstrucción de un continente africano donde vivir fuera digno. Escasos meses después del genocidio se iniciaba el cambio que culminaron la creación de la corte africana de derechos humanos en 1998, y la adopción del Acta fundacional de la Unión Africana en 2000 y su creación oficial en 2002.

Pero, si el genocidio ruandés pudo asentar definitivamente la voluntad de cambio, la forma y el contenido de la solidaridad para impulsar ese cambio fueron determinados por la rivalidad entre las potencias africanas de entonces. En 1999,

¹¹⁸ En el marco del panafricanismo Kay Mathews propone una clasificación histórica de los líderes africanos. La era del Renacimiento africano empezaría oficialmente con el discurso de Nelson Mandela en la trigésima sesión de la Asamblea de jefes de Estados y de gobiernos de la OUA en Túnez (Túnez) en Junio de 1995. Véanse Kay M. (2008): op cit, p. 30

Mandela respetando su promesa electoral, se retiró de la vida política tras cumplir un mandato en el poder. Si con Mandela al frente del gobierno sudafricano, Sudáfrica era el líder indiscutible de África, con su retirada de la vida política, países como Nigeria o Libia volvieron a querer ejercer cierto protagonismo en el continente. En seguida, se inició cierta emulación entre estas potencias africanas. Lo que manifestamente pudo acelerar y hacer posible la creación de la Unión Africana en un tiempo récord.

En julio de 1999, Thabo Mbeki, sucesor de Mandela y nuevo abanderado del renacimiento de África, llegó a la cumbre del OUA en Alger (Argelia) con un paquete de reformas¹¹⁹. Ciertamente, el líder sudafricano entendía que un continente africano regenerado y próspero significaría un país sudafricano aún más fuerte y relevante en el escenario internacional. Por lo que apostaba por una reforma del OUA insistiendo sobre el comercio y la expansión de la democracia a toda África. En paralelo, Olusegun Obasanjo, líder de Nigeria (país cuya magnífica labor de defensa entonces en África del oeste era conocida), buscaba liderar la reforma de la seguridad en el seno del OUA. Lo que, si consiguiera y cumpliera con éxito, incrementaría seguramente la relevancia del país nigeriano en el escenario internacional y a su vez aumentaría sus posibilidades para eventualmente representar África en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro permanente¹²⁰ y como deseado entonces. Ante la voluntad firme de los líderes de Sudáfrica y Nigeria por reformar el OUA, Muamar El Gadafi, el líder libio que parecía ya desencantado con el panarabismo percibía una oportunidad de volver a recuperar relevancia internacional y cierto liderazgo, financiando e involucrándose en el nuevo panafricanismo que se perfilaba. Aprovechó el mismo encuentro de Alger para invitar a los líderes africanos a Sirte (Libia) para, según sus palabras, crear los “Estados Unidos de África”¹²¹. Tres meses después, se reunía en Sirte, una cumbre extraordinaria

¹¹⁹ Véanse Thieku K. (2004), “Explaining the clash and accommodation of interests of major actors in the creation of the african union” en *African Affairs*, vol.103, pp (249 – 267)

¹²⁰ En el marco de los debates sobre la ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en África, Nigeria y Sudáfrica, debido a su capacidad, siempre fueron los países más presentidos para ocupar el eventual puesto.

¹²¹ Al final de la cumbre de Alger, El Gadafi hizo una conferencia de prensa en la que anunciaba que había invitado a los jefes de Estados y de gobiernos africanos a Sirte (Libia) para crear los “Estados Unidos de África”. En aquel entonces algunos no tomaron en serio esas declaraciones de Gadafi a pesar de que por vez primera mencionaba en una conferencia de prensa el proyecto de los “Estados Unidos de África”. En el continente, muchos decían que era simplemente otra ostentación del líder libio. Algunas literaturas (Tchikaya Blaise (2014); Kwasi Thieku (2004), op cit) vuelven sobre la sorpresa de los líderes en Sirte cuando Gadafi exponía el proyecto de los “Estados Unidos de África”. Pudieron incluso deducir que el continente no estaba preparado para la creación de la Unión Africana. En cambio, otros trabajos, quizá menos prudente empezaron a hablar del retorno de Gadafi y del *panafricanismo* desde aquella conferencia de prensa de Alger, Véanse por ejemplo Huliaris A. (2001), “Qadhafi’s comeback: Libia and Sub Saharan Africa in the 1990s”, en *African Affairs*, vol.100, Núm. 398 pp (5-25).

del OUA. Definitivamente, los jefes de Estado y de gobierno tomaban la decisión de crear la Unión Africana¹²². Los ministros de exteriores fueron encargados de conciliar las diferentes posturas de la rivalidad entre las potencias africanas, produciendo un acta constitutivo de la nueva unión. En 2000, en Lome (Togo), se adoptaba el acta fundacional de la Unión Africana. En 2001, en Lusaka (Zambia), la misma entraba en vigor. En 2002, en Durban (Sudáfrica) nacía oficialmente la Unión Africana.

Asimismo, como puede verse en las líneas que preceden, la Unión Africana es un producto del panafricanismo. Se introdujo en la agenda de la construcción de la integración africana porque imperaba dar la vuelta al pésimo balance socioeconómico de la otrora OUA. Si los líderes africanos hastiados por la situación mala del africano, pudieron plantearse el cambio creando la Unión Africana; ello fue no sin contar con ciertos impulsos exógenos que coadyuvaron a la materialización de ese planteamiento, especialmente el contexto mundial de cambio general de finales del siglo XX. Por otra parte, tanto la forma, el contenido como la velocidad con la que se creó la Unión Africana tuvieron mucho que ver con la rivalidad entre las potencias africanas de entonces. De ahí que fuese relevante reabrir el debate de si no sería beneficioso para la Unión Africana el constituir o fomentar un núcleo (conformado de países realmente capaces) que presidiera al destino de la integración africana (Véanse capítulo 7). Pero antes, de acorde con lo que hemos venido explicando a lo largo de este apartado, hemos querido esquematizar o recapitular, en el cuadro que exponemos a continuación, los pasos esenciales que se dieron desde el OUA al nacimiento de la Unión Africana.

Cuadro 3: La integración africana: los pasos hacia la Unión Africana

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 1980: Plan de Lagos; los líderes africanos apuestan por la cooperación entre ellos para dar la vuelta a los malos crecimientos y la situación socioeconómica detestable. (el Plan de Lagos no pudo implementarse, se impuso el programa de ajuste estructural) - 1981: adopción de la carta africana de derechos humanos y de los pueblos; Los masacres y asesinatos cometidos por numerosos dictadores en el continente junto con los disturbios de Soweto de 1976 impulsan a los líderes a tomar medidas concretas para promover los derechos humanos en el continente - 1985: adopción del programa africano de prioridades para la recuperación económica. El continente africano azotado tanto por la situación económica pésima como por la sequía y la deuda colosal, los líderes adoptan un programa de emergencia para la recuperación |
|--|

¹²² Véanse Declaration de Syrte, Quatrième Session Extraordinaire des chefs d'Etat et de Gouvernement, Syrte (Libye), 8-9 septembre 1999/ EAHG/Decl (IV), Rev 1, Art 8, Apart (i)

- **1986:** la creación de la Comisión africana de derechos humanos es efectiva; operativa desde 1987, la Comisión está facultada para proteger y promover los derechos fundamentales de los hombres y pueblos de África
- **1990:** declaración del OUA sobre la situación socioeconómica del continente y el contexto de cambio general; los líderes africanos manifiestan su determinación por sumarse al cambio general tomando medidas concretas para transformar el continente. Adopción de la Carta sobre la participación popular; los líderes afirman su determinación por desplazar el foco de atención del Estado al ciudadano africano
- **1991:** Creación de la Comunidad Económica Africana; se prevé construir el mercado común africano en seis fases partiendo de las comunidades económicas subregionales. Es operativa desde 1994
- **1993:** Creación del mecanismo africano para la resolución de conflictos; cada uno de dos refugiados en el mundo era africano. Se buscan soluciones africanas a los conflictos
- **1997:** adopción del protocolo para la creación de la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos; tras el genocidio ruandés la voluntad de cambio se radicaliza, la cuestión de los derechos humanos se vuelve un tema central
- **1998:** creación efectiva de la corte de derechos humanos y de los pueblos; operativa desde 2006, dictó su primera sentencia en 2009. Institución judicial sus decisiones pueden ser vinculantes
- **1999:** trigésima quinta cumbre ordinaria del OUA en Alger en julio; empieza la materialización del cambio
- **1999:** cuarta sesión extraordinaria del OUA en Sirte; declaración de Sirte, los líderes deciden la creación de la Unión Africana
- **2000:** adopción del Acta fundacional de la Unión Africana en Lome (Togo)
- **2001:** en Lusaka (Zambia) entra en vigor el acta fundacional de la Unión Africana. También nace el NEPAD
- **2002:** En Durban nace oficialmente la Unión Africana

Fuente: realización propia a partir de los datos tanto de investigación como de la Página web de la Unión Africana¹²³

b) La redefinición de la naturaleza política de la unidad africana: de una organización esencialmente confederal a una organización de integración

¹²³ Véanse por ejemplo Unión Africana: African Union in nutshell disponible en: <http://www.au.int/en/about/nutshell>, última consulta relativa a esta cuestión, enero de 2015.

La primera dificultad con la que se enfrenta el investigador al plantearse el estudio de la Unión Africana es la de su definición¹²⁴. Ni los autores en los trabajos logran ponerse de acuerdo sobre su naturaleza política, ni su observación empírica permite dar con los fenómenos organizativos interestatales usuales y habituales del escenario internacional. En ella, precisamente, cohabitan y confluyen las estrategias de integración y las de cooperación. Las primeras (estrategias de integración), más ambiciosas, persiguen la integración política, socioeconómica de África; buscan ejercer la supranacionalidad, interviniendo en sectores hasta ahora esencial y exclusivamente reservados a la soberanía del Estado. Las segundas (cooperación), menos ambiciosas, se centran en coordinar y armonizar la cooperación entre los distintos países respetando las soberanías respectivas. De modo que, el derecho que rige la Unión Africana es tanto institucional o de subordinación como relacional o de coordinación¹²⁵.

Ahora bien, existen autores quienes afirman clara y audiblemente que la Unión Africana es una mera organización de cooperación. Guy Mvelle, por ejemplo, escribe: *“Pour beaucoup, l’Union africaine, en raison de son innovation institutionnelle et des processus ambitieux qu’elle présente, est une organisation d’intégration, différente de l’OUA et proche de sa consœur, l’Union européenne (UE). Pourtant, l’Union africaine a certes de réelles ambitions d’intégration, mais elle demeure une organisation de coopération”*¹²⁶. Más allá de sus ambiciones de integración, defiende ese autor, la Unión Africana permanece una organización de cooperación.

Puede que por la falta de visibilidad actual de la acción integrativa de esta organización o el peso desmesurado en su seno, de la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno (órgano intergubernamental)¹²⁷, se llegue a parecida conclusión. No obstante, teniendo en cuenta el hecho de que el respeto de la soberanía del Estado

¹²⁴ Igual que los constitucionalistas (Francisco Balanger et al, (2013)) afirman que la norma de por sí no tiene ningún régimen jurídico sino que éste le es otorgado por su categorización como ley, costumbre, reglamento, etc., la definición de cualquier organización nos informa sobre su marco o régimen jurídico

¹²⁵ Volveremos de manera detallada sobre este tema en el capítulo 4: el sistema político de la Unión Africana

¹²⁶ Véanse Mvelle G. (2007) : idem, p.26

¹²⁷ De hecho como veremos en el siguiente capítulo el aumento de la preponderancia de la Asamblea de los jefes de Estado y de Gobierno (órgano intergubernamental) en la organización de integración es función de la exuberancia de los problemas a que se enfrenta la organización. Pues la organización internacional, ya sea de integración, cuenta tan sólo con la competencia de especialidad mientras que el Estado, la de plenitud. Es más, la organización internacional por mucho que sea de integración es un mero acto jurídico que tiene nada más que una existencia y una influencia normativa y administrativa. En cambio el Estado es producto de un hecho jurídico que descansa sobre una realidad política y social. No llegan a tener la misma legitimidad a la hora de dirimir los problemas sobre todo los nuevos o los más complejos. Por lo que en un contexto de problemas pleotóricos la preponderancia de los jefes de Estado y de Gobierno es casi inevitable incluso en la organización de integración.

miembro es una cuestión modular en la organización de cooperación, parece difícilmente creíble que como organización de cooperación, la Unión Africana pueda ejercer poderes *motu proprio* (bajo iniciativa y autoridad propia) en sus Estados miembros; que pueda generar normas como reglamentos o directivas¹²⁸ que se apliquen directamente y con inmediatez en esos Estados o que tenga potestad para fomentar una institución judicial cuya sentencia pudiese resultar absolutamente vinculante en sus Estados miembros.

Es más, alguien podría incluso quejarse o simplemente discordar: Naciones Unidas (ONU), como organización de cooperación ejerce a través de su órgano el Consejo de Seguridad, poderes *motu proprio* en sus Estados miembros. Es cierto; con base en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en caso extremo de amenaza de la paz o de la seguridad internacional, puede intervenir bajo iniciativa propia en cualquier Estado. Sin embargo, fuera de la situación extrema en que esa intervención es necesaria para mantener el orden y la paz internacional, las normas de Naciones Unidas sean de la categorización que fueren, si bien pueden tener “primacía” en los Estados miembros, no gozan de “aplicación directa” en los mismos. Por lo que ejercer un poder *motu proprio* desde la excepción no es lo mismo que ejercerlo desde la rutina. Se infiere que las distintas organizaciones que están detrás de estas conductas respectivas no pueden ser las mismas, o al menos resulta difícil creer que pudiesen tener la misma naturaleza política.

La Unión Africana ni es el OUA ni puede reducirse a una mera organización de cooperación

En el prólogo del libro de Tchikaya (última publicación sobre el derecho de la Unión Africana), Pellet subrayaba lo siguiente: “*La structure de l’Union Africaine n’est, en effet, pas celle d’une organisation internationale de coopération classique, mais elle ne constitue que l’ébauche d’une organisation d’intégration – et la commission (composée de personnalités indépendantes) demeure étroitement subordonnée à la conférence des chefs d’Etat et de gouvernement et au conseil exécutif (qui regroupe les ministres des*

¹²⁸ Véanse Reglamento interior de la Unión Africana: Reglamento interior de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno, adoptado en la primera sesión ordinaria de la conferencia en Durban en julio de 2002, entrado en vigor con ocasión de su adopción en la misma fecha, Sesión IV; Art. 33, Apart. 1 a 2, también disponible en los Anexos de este trabajo, Véanse Anexo nº2 de este trabajo.

Etats membres)”¹²⁹. Se desprende que la Unión Africana no es una organización de cooperación clásica pero tampoco termina de nacer como organización de integración. Es una organización de integración pero naciente, es decir, en estado embrionario. Asimismo, igual que cualquier embrión tarda un tiempo en adquirir las características morfológicas de la especie al que pertenece, la Unión Africana, necesita que le echen trabajo y cuidado para que termine de ser esta organización de integración que perfila.

Muchos elementos no dejan de socavar esta asunción de la Unión Africana como organización de integración. Es cierto. Tanto la falta de separación de poderes en su seno, la ambigüedad expresa de su acta fundacional que promueve la unión (integración política y económica) y a la par defiende la soberanía de los Estados miembros¹³⁰; como el peso descomunal de los órganos intergubernamentales (la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo Ejecutivo, el Comité de los Representantes Permanentes) minan gravemente la idea de organización de integración. Sin embargo, en la organización misma, ya se es consciente del problema y la reforma institucional está inscrita en primera fila en la agenda. En 2009, por ejemplo, la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno decidió transformar la Comisión en Autoridad de la Unión Africana otorgándole más poderes y más recursos¹³¹. Como apuntó Tchikaya (2014) esa transformación sigue pendiente en la agenda de la Conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno. En la cumbre de enero de 2013, por ejemplo, la Conferencia volvió a reafirmar su voluntad de reforma institucional en este sentido.

¹²⁹ Véanse prólogo de Alain Pellet, en Tchikaya B. (2014) : *Le droit de l'Union Africaine : principes, institutions et jurisprudence*, Edition Berger Levrault, Paris, p. 10

¹³⁰ Respecto a esta ambigüedad que aparece claramente en el Acta fundacional (Art. 3 y 4), es posible hacer varias observaciones. En primer lugar podría percibirse como una contradicción. Es obvio que el propósito de unión o de comunidad choca con la inclinación a defender la independencia y la soberanía del Estado miembro. El profesor Alain Pellet achacó esta incongruencia al realismo de los líderes africanos y a su eventual comprensión de la imposibilidad de saltarse los pasos en esta construcción de la unión: “por mucho que la unión sea necesaria, su logro permanece una lucha”, afirmó. Sin quitarle la razón, nosotros creemos que igual que la norma o legislación, por objetiva que sea, para servir a una determinada sociedad ha de abrirse a su cultura, a las peculiaridades de su historia, o a los valores intrínsecos o fundadores de esa sociedad, el Acta fundacional de la Unión asumió en su diseño la historia del nacimiento del Estado africano. Como se ha subrayado anteriormente, si la independencia pudo consagrar el nacimiento del Estado africano, no logró impedir que se desatara el anhelo de muchos de esos países africanos por rectificar el mapa territorial trazado imaginariamente desde la conferencia de Berlín de 1885 en que los colonizadores se repartían entre ellos el continente africano. En la actualidad, existen en el continente países que, con base en aquel trazado imaginario de las fronteras, siguen reclamando parte del territorio de otros países generando asimismo varios conflictos (Marruecos contra Sahara Occidental, Marruecos contra Argelia, Sudan del Sur contra Sudan del Norte, etc.). Desde esta perspectiva mantener en el acta fundacional de la Unión Africana la defensa de la soberanía o la independencia de los Estados es en cierto modo velar por el orden necesario para la construcción de esa unión política y económica que se persigue.

¹³¹ Véanse Unión Africana: decimo tercera sesión ordinaria de la Conferencia de la Unión Africana, Sirte (Libia), 1-3 julio 2009 / *Décision Assembly/AU/Dec.263(XIII)*

Nuevamente, quizá la mayor dificultad con la Unión Africana ya no sea la de su definición sino la del afianzamiento de esta organización de integración que perfila. A este respecto, mucho camino queda por transcurrirse, empezando por la reforma pendiente de su estructura institucional. Pues, la Comisión transformada en Autoridad de la Unión con más poderes aportaría más visibilidad en ese proceso de integración africana. Pero, en cualquier caso, en su estado actual, la Unión Africana está lejos de ser una mera organización de cooperación.

La Unión Africana no es tan sectorial como el OUA u otra organización de cooperación.

Según François Gonidec, la cooperación puede definirse como un modo de relaciones internacionales que implica la puesta en marcha de una política (una estrategia o una táctica) perseguida durante cierto tiempo y destinada a hacer más íntimas, gracias a mecanismos más o menos permanentes, las relaciones internacionales en uno o varios determinados sectores sin que afecten a la independencia de los países o entidades concernidos¹³². Asimismo, puede decirse con base en esta definición que la organización de cooperación es meramente sectorial. Pues ni pretende ir más allá de coordinar y armonizar la colaboración en los sectores que se le asignan ni se reserva la potestad de acogerse a ciertos poderes implícitos con el fin de tomar iniciativas propias.

No es el caso en la Unión Africana. Como pudimos ver, la Unión ejerce poderes *motu proprio*, es decir, bajo iniciativa y autoridad propia. A pesar de la clara limitación por el principio de especialidad¹³³ puede acogerse a competencias implícitas y afectar sectores o materias reservados al Estado. Habida cuenta tanto su estructura como su desempeño, es como si buscara cubrir todas las funciones tradicionales del Estado. De ahí que, la Unión Africana, simplemente no fuera el OUA. Ésta era una organización meramente sectorial y totalmente limitada a la cooperación. Aquella, una organización multisectorial que busca desempeñar las funciones tradicionales del Estado. Es más, como puede verse en el cuadro que traemos a colación, la Comisión de la Unión Africana misma ya insiste en poner de manifiesto esta diferencia.

¹³² Véanse Gonidec F. (1987) : Les organisations internationales africaines : étude comparative, L'Harmattan, Paris, p. 53

¹³³ Las organizaciones internacionales, creación de los Estados, son limitadas por el principio de la especialidad, lo que significa que el desempeño de estas organizaciones ha de desplegarse dentro del ámbito delimitado por los objetivos y funciones que les han sido asignados. Para más detalles, véanse por ejemplo, Díez Velasco M. (1999): *ibid*, p. 64)

Cuadro 4: Del OUA (organización intergubernamental y de cooperación) a la Unión Africana (organización de integración)

De la Unidad...	...A la Unión
<ul style="list-style-type: none"> -Una sola fuente de autoridad: la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno -Cooperación limitada únicamente a los gobiernos de los Estados soberanos -Primacía y respeto de la soberanía nacional -No injerencia en asuntos interiores de terceros -Objetivo fundamental: lucha por la liberación de los países africanos del colonialismo y defensa de la soberanía nacional -OUA y la Comunidad Económica Africana, dos organizaciones distintas - fusión entre el OUA y La CEA para formar en 1994 el OUA/CEA 	<ul style="list-style-type: none"> -Muchas fuentes de autoridad: la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno, la Corte de justicia, el Parlamento -Respeto de la autoridad nacional pero derecho de intervención en circunstancias graves -Disposiciones que suspenden a los regímenes que acceden al poder estatal por medios anticonstitucionales -Disposiciones para evaluar el buen gobierno a través del Mecanismo Africano de Evaluación por los pares, en el marco del NEPAD -Objetivo fundamental: trabajar a que el continente africano pueda hacer frente a los desafíos del siglo XXI y potenciar la posición del continente tanto en la economía mundial como en la comunidad internacional -Integración de la Comunidad Económica Africana y su programa de integración regional en la Unión Africana
De la secretaría....A la Comisión
<ul style="list-style-type: none"> -Autoridad: ejecutiva (el secretario general se vio otorgar el poder de tomar iniciativas en los últimos años del OUA) -Secretario general y secretarios generales adjuntos electos -Ejecución de las decisiones de los Jefes de Estado y de gobierno -Método estrictamente intergubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> -Autoridad: ejecutiva más poderes en materia de iniciativas -Miembros de la Comisión electos y dotados de un mandato político plenamente reconocido -Toma de decisión conjunta -Tareas políticas específicas propias a la Comisión -Método comunitario y gubernamental

Fuente: Unión Africana (2004): Plan estratégico, visión de futuro y misiones de la Unión Africana, vol.1, mayo.

Asimismo, como puede verse en este cuadro y en los análisis anteriores, la Unión Africana marcó un antes y un después en el proceso de integración africana. Los líderes africanos, con la vista puesta en la reinención de África, dotaron la nueva organización con estructuras y competencias totalmente nuevas y capaces (por lo menos en teoría) de cumplir con nuevos objetivos. Así pues, al cambiarse de manera radical esos elementos fundamentales y definidores del OUA, aquella organización que antaño presidía al destino de la integración africana, pudiendo crear la nueva Unión Africana, se modificó casi espontáneamente la naturaleza política de ésta. Asimismo, la unidad africana pasó de concebirse desde la cooperación o colaboración a plantearse desde la integración: forzosamente cambian su naturaleza e incluso su propósito.

c) El cambio de propósito de la organización panafricana: de la integración como mera actividad internacional a la voluntad de cumplir con las prerrogativas del Estado

Como vimos con anterioridad, la cumbre de los líderes africanos en Monrovia (mayo de 1961) significó para el OUA lo que fue la reunión extraordinaria de Sirte (septiembre de 1999) para la Unión Africana: el fermento. En Monrovia, las ideas defendidas traducían las dificultades de la época. Las antiguas colonias estrenándose como Estados, imperaba la celebración de un pacto de convivencia entre los distintos Estados de modo a evitar eventuales conductas o violencia de “*naturaleza hobesiana*” por parte de algún Estado poderoso. El discurso mayoritario giraba asimismo en torno a la preocupación por la supervivencia del Estado. Y la cumbre del 25 de mayo en Addis Abeba (Etiopía) inclusive la Carta fundacional del OUA que se produjo, en cierto modo, no fueron más que un procedimiento de captación y de promulgación de lo que ya se percibía en la nueva sociedad interestatal africana como una necesidad o medida casi imprescindible de conservación: la defensa de la soberanía y el respeto de la integridad territorial.

En Sirte, las posturas también reflejaban la realidad prevaleciente. Tanto la independencia como la creación del OUA pudieron aportar cierta autonomía al Estado africano. Sin embargo, en el continente, de manera general, esta autonomía no pudo convertirse ni en seguridad ni en desarrollo para los pueblos africanos. Con la dinámica casi universal de cambio de los años 1990, los líderes africanos pudieron introducir en

la agenda de reconstrucción africana el concepto de seguridad humana. Nuevamente, más allá de la defensa del Estado, habría que brindar seguridad substancial e integral a los africanos y africanas. Para ello, como en 1963, los líderes volvieron a pactar, pero, esta vez, imperaba conjugar las distintas soberanías para darse una mínima posibilidad al éxito. Se habló de “Estados Unidos de África”; finalmente, se pudo crear una Unión Africana. Pero claramente las reuniones panafricanas entre los líderes dejaban de ser una mera actividad internacional de los Estados. De la unión meramente figurativa se pasaba a una visión de conjunto. Y la integración africana cambiaba de propósito.

De la solidaridad para mantener las fronteras africanas a la solidaridad para amparar la sociedad africana

En la Carta del OUA, se menciona al pueblo africano una sola vez. Fue una alusión al pueblo combinada de un llamamiento a la cooperación entre Estados para el desarrollo (Carta del OUA/ Objetivos/ Art. II, Apart. (b))¹³⁴. La cuasi totalidad de la Carta trata de cómo amparar al Estado africano. En sus objetivos, por ejemplo, podía leerse: reforzar la unidad y la solidaridad entre los Estados africanos (Art. II, Apart. (a)); defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia (Art. II, Apart. (c)). En sus principios: Igualdad soberana de todos los Estados miembros (Art. III, Apart.1); no injerencia en los asuntos interiores de los Estados (Art. III, Apart. 2), etc. Era como si, en la escala de preocupaciones de los entonces líderes africanos, el pueblo africano quedara relegado al segundo plano por no decir casi inexistente.

En cambio, en el Acta fundacional de la Unión Africana, mayormente se busca proteger al pueblo africano. Tanto los objetivos como los principios tratan de garantizar ciertos derechos fundamentales¹³⁵. La protección de los derechos humanos, por ejemplo, tanto del individuo como de las tribus africanas se vuelve un tema medular. Por otra parte, se valora la participación popular del pueblo en la gobernanza y en el debate democrático. Se aboga incluso por la necesidad del buen gobierno satisfactorio de las necesidades y problemas de los africanos y africanas. (Art. 3, Apart. (g)). Se insiste en trabajar a promover y proteger los derechos humanos; y en caso de su violación grave

¹³⁴ Véanse Unión Africana: Carta de la OUA disponible en la página web de la Unión Africana http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf

¹³⁵ Véanse Unión Africana: Acta constitutiva de la Unión Africana, adoptada en la trigésima sexta sesión ordinaria de la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, en Lome (Togo), el 11 de julio de 2000, entrada en vigor el 26 de mayo 2001 en Lusaka (Zambia), disponible en los Anexos de este trabajo, Anexo nº1, también disponible en su página web: <http://www.au.int/en/content/constitutive-act-african-union>

en algún Estado miembro, otorgarse la potestad de intervenir en dicho Estado (Art. 4, Apart. (h)), inclusive contra su voluntad. La nueva Acta no sólo persigue la unidad de los Estados sino que también la unión y bienestar de los individuos y pueblos africanos; defiende claramente el derecho a la vida, condena la impunidad, las actividades subversivas así como los cambios anticonstitucionales de gobierno.

En definitiva, con la Unión Africana, la solidaridad africana en el proceso de integración pasa de preocuparse por el Estado africano a preocuparse (al menos en la teoría) por los individuos y pueblos africanos. Es como si se persiguiera cierta cohesión social panafricana. Por otra parte, el Acta fundacional pretende una política de defensa común para el continente africano (Art. 4, Apart. (d)). Lo que claramente afianza el nuevo propósito de la integración africana: velar por el interés general de África.

De defender el interés singular del Estado africano a velar por el interés general de África

En el cuadro 3, expuesto más arriba, pudimos observar que el objetivo fundamental del OUA consistía en la lucha por la liberación de los países africanos del colonialismo y la defensa de la soberanía nacional. Lo que naturalmente difiere del objetivo fundamental de la Unión Africana. Si la colonización ya no es de actualidad, nuevamente el objetivo de la integración africana se extiende más allá del interés individual del Estado. Abarca un interés más común; y trabaja no sólo a que África pueda enfrentar mejor los desafíos del siglo XXI sino también a fortalecer su imagen y participación tanto en la economía mundial como en la comunidad internacional.

Bajo el OUA, básicamente los Estados recurrían a la solidaridad africana para protegerse. Dicha solidaridad velaba por los intereses singulares de esos Estados y de sus líderes. Julius Nyerere, ex presidente de Tanzania, lo explicaba de este modo: *“The OAU charter spoke for the African people still under colonialism or racial domination, but once the countries emerged to nationhood, the charter stood for the protection of their heads of state and served as a trade union which protected them”*¹³⁶. Se desprende que más allá de la independencia y del Estado, la razón de ser del OUA consistía en el

¹³⁶ Véanse Murray R. (2004) : Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union, Cambridge University Press, New York, p.17

amparo de los líderes africanos. La preocupación por el pueblo africano así como el interés general africano quedaban relegados al segundo plano.

En cambio con la Unión Africana se observa un nuevo paradigma. Los líderes afirman su voluntad por defender al interés general africano. Quieren no sólo restaurar al continente africano sino que también posicionarlo en el escenario internacional. Posiblemente, lo ocurrido en Ruanda (genocidio) hace que, entiendan que la situación pésima de derecho humano en un determinado país puede repercutir sobre la imagen de los demás países del continente y perjudicarla considerablemente en el escenario internacional. Y apuestan por una visión de conjunto del continente. Buscan incluso velar por el interés general de África.

Asimismo, como vemos, más que reformar la integración africana, se ha estado buscando reinventarla a través de la creación de la Unión Africana. Pues la nueva organización panafricana es absolutamente diferente de la difunta OUA. Las diferencias son observables no sólo considerando las estructuras y las competencias, sino también analizando los centros de interés, los propósitos, las prioridades y agendas respectivos. Si bien la Unión Africana es naciente, en estado embrionario, claramente se perfila como una organización de integración, no de cooperación. Nuevamente, la dificultad con esta organización tiene que ver con el afianzamiento de esa naturaleza política que manifiesta, no su definición. Desde este punto de vista, la confusión persistente sobre su acepción tampoco ayuda a definir un rumbo claro para el avance de la integración elegida (trataremos de esta cuestión con más detalle en el capítulo 4).

3. LA VOLUNTAD DE CONSTRUIR VIA LA NUEVA UNIÓN UNA COMUNIDAD AFRICANA CON IDENTIDAD PROPIA

África es plural. Siempre lo ha sido y probablemente, a pesar de la creación de la Unión Africana, la ósmosis entre pueblos africanos no llegará mañana mismo. En el continente, la parte “blanca” o “árabe” al norte del Sahara tiene mayormente, sobre todo en términos de desarrollo, poco que ver con la parte “negra” en el sur. Si la lengua árabe vincula a esas poblaciones del norte, los pueblos en la parte sur se hallan divididos entre el inglés, el francés, el castellano, el portugués y la maraña de idiomas locales africanos. Ciertamente, el relativamente homogéneo y rico norte no es el mosaico y pobre sur. Es

más; en África, la aculturación que se hizo desde aquellos distintos moldes coloniales (francés, inglés, etc.), nunca dejó de incrementar las diferencias entre africanos. Siempre ha existido en el continente, una parte relativamente rica, emergente al lado de una parte pobre, inmersa en la miseria. La relativa riqueza, por ejemplo, de Nigeria, Sudáfrica o Angola choca o desentona con la pobreza “eterna” en Níger, Mali o Guinea. La relativa democracia en Ghana o Botsuana nunca tuvo algo que ver con la forma de gobernar en Suazilandia o Congo.

Teniendo en cuenta esta diversidad inherente al continente africano, la idea de unidad africana parece un mito, una utopía. Siempre lo ha parecido. Sin embargo, quizá asumiendo que dicha unión no se hará de manera instantánea como si estuviésemos en un “cuento de hada”; la nueva organización panafricana (Unión Africana), más allá de la idea a veces ensalzada de “Estados unidos de África”, ha estado construyendo paulatinamente cierta unión a partir de esa diversidad (aunque como veremos más adelante la diversidad aceptable en el marco del nuevo regionalismo u organización de integración comunitaria no debe confundirse con claro antagonismo) africana. Desde su nacimiento, ha estado tomando varias medidas, entre otras la producción de una normativa extensa en sectores que afectan la vida diaria de los africanos; de modo que, en el continente, se habla cada vez más de “*public law of Africa*”¹³⁷ o de un derecho público común a toda África. La normativa producida cubre sectores como, entre otros, los transportes, la energía, el medio ambiente, la propiedad intelectual, la defensa, el terrorismo, la lucha contra la corrupción, etc. También incluye una amplia gama de derechos fundamentales: carta de derechos fundamentales de la mujer, carta de derechos fundamentales del niño, carta de derechos fundamentales del joven, carta africana sobre los principios y valores del servicio público y la administración, carta africana sobre la democracia, las elecciones y el buen gobierno¹³⁸, etc.

Todos esos derechos son ya exigibles ante el juez, tanto en Arusha (Tanzania), en el tribunal continental, como en los tribunales nacionales. Por otra parte, como subraya Tchikaya, resulta difícil suponer que a la hora de aplicarlos, los Estados pudiesen rechazar o descartar esos derechos que se hubieren dado ellos mismos. Así pues, más

¹³⁷ Véanse Ougergouz F. (2003): *The African Charter on human and people's rights. A comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, New York; Frans Viljoens F. (2007): *The international human right law in Africa*, Oxford University Press (1era edición en 2007, segunda edición en 2012 y reimpresso en 2013, Oxford; Abdulkawi Y. y Ougergouz F. (2012): *idem*.

¹³⁸ Todas estas cartas de derechos fundamentales africanos son disponibles en la página web de la Unión Africana. Véanse: <http://www.au.int/en/treaties>

allá de sus funciones de protección y de regulación de la convivencia africana, dichos derechos, al ser emanación común de todos los africanos, velan por un modelo social ya válido. Pero no sólo eso, también la Unión toma medidas tanto económicas, políticas como militar que ayudan a conformar una comunidad africana con identidad propia.

a) La Unión Africana como expresión institucional de la unión política y económica del continente africano

Después de Jacob Viner y más tarde Bela Balassa, los autores, en el marco de la integración regional, han ido asumiendo el concepto de unión política y económica como un proceso de integración en 6 etapas¹³⁹:

- 1) Zona de tarifas preferenciales¹⁴⁰
- 2) Zona de libre cambio, liberalización completa del comercio o supresión de las barreras tanto tarifarias como no tarifarias
- 3) Unión aduanera, zona de libre cambio y adopción de una tarifa exterior común
- 4) Mercado común, es decir unión aduanera y libre circulación de los factores de producciones (capital, labor, personas, servicios y bienes) en el territorio integrado y adopción común de políticas consecuentes necesarias
- 5) Unión económica, mercado común, además todas las políticas económicas devienen más o menos comunes
- 6) Unión económica y política, integración completa de los países del proceso

En el marco de la integración africana, la nueva Unión Africana a través de la Comunidad Económica de África (CEA) persigue parecido programa. No es que originalmente la CEA fuera parte de la Unión Africana. Como ya se ha dicho, la CEA nació en 1991; sin embargo, en 2001 la Unión Africana asumió su programa y la misma pasó a formar parte de la Unión. El programa de la CEA (6 etapas) prevé la consecución de la comunidad económica africana en un tiempo máximo de 40 años, contando a partir de 1994 (entrada en vigor de la CEA). En la primera etapa, se prevé consolidar y reforzar las instituciones de las comunidades de integración subregional (máximo 5 años). En la segunda, disminuir las barreras comerciales en esas comunidades (8 años).

¹³⁹ Véanse Balassa B. (1962): Towards the theory of economic integration, George Allen and Unwin, London; Deblock C. (2002): op. cit

¹⁴⁰ Véanse parte introductoria de este trabajo

En la tercera, transformar las comunidades subregionales en zonas de libre cambio (10 años). En la cuarta, establecer la unión aduanera (2 años). En la quinta, crear el mercado común y adoptar políticas comunes en transporte, agricultura, industria y libre circulación de las personas (4 años). En la sexta, instaurar la unión económica, política y monetaria (5 años). Se calcula que el programa finalizará con la creación de un banco central y una moneda común en torno a 2030¹⁴¹. Sin embargo, probablemente, debido a la situación económica de los países de la Unión Africana, difícilmente pueda realizarse este programa en los plazos indicados. Lo que está claro es que detrás del mismo, se perfila una voluntad conjunta y manifiesta por construir esa comunidad africana. De hecho, en las comunidades subregionales, la Comunidad Económica de África del Sur (SADC) o la Comunidad Económica de África del Oeste (CEDEAO), la consecución de ese programa se encuentra en estado avanzado, por lo menos teóricamente.

Más allá de la CEA, otras medidas tanto políticas como sociales contribuyen a dar visibilidad a la voluntad de construcción de una comunidad africana en la Unión Africana. En 2001, por ejemplo, se creó el NEPAD. En 2007, se adoptó la Carta africana sobre la democracia, las elecciones y el buen gobierno. El NEPAD¹⁴² entró a formar parte integrante de la Unión Africana en 2010. Es una institución naciente de la Unión que tiene como objetivo erradicar, desde la acción conjunta, la pobreza de África de aquí a finales de este siglo XXI. Su desempeño incluye 10 sectores prioritarios, entre otros, la salud, la educación, la agricultura, las infraestructuras, el medio ambiente, las nuevas tecnologías, la buena gestión, etc. Tiene en su agenda varios proyectos¹⁴³. Se prevé, por ejemplo, la construcción de la autovía costera Nuakchot (Mauritania) – Lagos (Nigeria), larga de 4560 km. También se prevé la construcción del puente sobre el río Congo, entre “Congo Kinshasa” y “Congo Brazzaville”¹⁴⁴. Las críticas pesimistas acerca del NEPAD son muchas¹⁴⁵. Sin embargo, su existencia misma no deja de expresar la voluntad política de los africanos por querer construir cierta solidaridad y aportar conjuntamente soluciones a los problemas sociales que socavan la vida y el progreso de la sociedad africana.

¹⁴¹ Volvemos detenidamente sobre el estudio de la CEA más adelante en el capítulo siguiente cuando estudiemos el sistema político de la Unión Africana.

¹⁴² Volvemos detenidamente sobre el estudio del NEPAD más adelante en el capítulo siguiente cuando estudiemos el sistema político de la Unión Africana.

¹⁴³ Véanse: <http://www.nepad.org/nepad-programmes>

¹⁴⁴ Para más detalles véanse Tchikaya B. (2014): op. cit, p 110

¹⁴⁵ Véanse Kanyo E. (2012): “The NEPAD” en Abdulqawi Yusuf y Fatsah Ouguergouz (2012), ibid, pp (203 - 229) ; Bunwaree S. (2009): “The NEPAD and its discontents” en John Akokpari, Tim Murithi et al (eds) (2008; reimpreso 2009), ibid, pp (227-240)

Desde esta perspectiva, la carta africana sobre la democracia, las elecciones y el buen gobierno, en vigor desde 2012 refuerza el interés de los líderes africanos por construir esa sociedad africana de progreso. En ella, se aspira a armonizar el entramado institucional africano. Se apuesta claramente por la democracia, regulando el entorno de la actividad política en el continente. El artículo 23, por ejemplo, está claro: todo golpe de Estado contra un gobierno democráticamente electo, se sanciona (Art. 23, Apart. 1). Tanto el uso de mercenarios, grupos armados o rebeldes para derrocar a un gobierno electo, como el rechazo de la alternancia democrática, también se sancionan. Por lo que, la Carta define un rumbo político claro para todos, en el continente. Promueve los valores democráticos, la alternancia en el poder, la organización de elecciones libres y periódicas, el respeto del gobierno por la ley, la rendición de cuenta o *accountability*, la separación de poderes, la transparencia e independencia de la justicia, la aceptación del pluralismo, etc. Si el compromiso firme de los Estados africanos por respetar las disposiciones de esta Carta se confirmase y se tradujera en actos, sería un verdadero avance para la sociedad africana en su conjunto. En cualquier caso, puede intuirse que con la creación progresiva del tribunal africano de justicia, de los derechos humanos y de los pueblos, el respeto de esas normas o simplemente de este derecho público común africano no será la misma en el continente en un futuro.

Como vemos, la Unión Africana no se limita a defender al interés general africano, también apuesta por construir un modelo de sociedad, una comunidad africana con identidad propia. En semejante camino arduo (puesto que la sociedad africana es inherentemente diversa), la Unión intenta capitalizar los márgenes de actuación y espacios que ofrecen los campos económico y político. Se crean instituciones para impulsar y canalizar el apoyo de todos a cierta solidaridad capaz de solucionar los problemas del continente. Se producen normativas que orientan, dirigen, armonizan y regulan la sociedad africana. Por lo que, aunque todavía lejana, puede percibirse la construcción progresiva de una comunidad africana con identidad propia en la Unión Africana. Es probablemente con la vista puesta en este objetivo que la organización panafricana intenta, de alguna manera, apoderarse de cierto “monopolio de violencia” en el seno de la Unión.

c) La Unión Africana como esfuerzo institucional para aportar seguridad humana a los individuos y pueblos de África

En África, la creación de la Unión Africana también marcó un antes y un después en el campo de la seguridad. Como vimos, esa creación se enmarca en la voluntad de gran cambio después del genocidio ruandés. Tras el bochorno sufrido por los líderes africanos, mirando impotente a los *Hutu* masacrando a los *Tutsi*, se decidió actuar a favor de una vida humana segura en el continente. Primero se creó, en 1998, la Corte africana de los derechos humanos y de los pueblos. Después, en 2002, nació el Consejo de seguridad y de paz de la Unión Africana que sustituyó al Mecanismo Africano para la Prevención de los Conflictos, su Gestión y su Resolución creado en 1993. En 2003, el protocolo de creación del nuevo Consejo de paz entró en vigor. A diferencia del Mecanismo, la nueva institución en pos de la seguridad africana se vio facultada para intervenir en cualquier país de la Unión en caso de violación grave de los derechos humanos. Se anunció incluso la instauración de un ejército panafricano permanente de más de 15000 soldados. Por otra parte, se dotó a la nueva estructura de seguridad con un sistema de alerta de conflictos que funciona las 24 horas para prevenir, en todo el continente, los conflictos¹⁴⁶. Manifiesta y definitivamente la preocupación panafricana por la seguridad en el continente cambiaba.

En los años que siguieron, el cambio pudo observarse no sólo en el terreno militar sino que también en el campo jurídico. La preocupación por la seguridad tanto del individuo africano como de los pueblos se volvió un tema central. La protección de los derechos humanos se erigió en un tema fundamental. Así, en 2006 finalizaba el nacimiento de la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos con la elección de sus jueces. El tribunal empezó a funcionar ese mismo año. Recibió sus primeros casos en 2008 y empezó a dictar sentencias en diciembre de 2009. En lo general, la Corte juzga a los Estados firmantes de su protocolo con base en los requerimientos que recibe. Tiene competencia para ser árbitro siempre y cuando se exija ante ella un derecho subjetivo contenido en cualquier convenio africano o internacional de derechos fundamentales que hubiere ratificado el Estado contra el que se dirige el requerimiento. Por otra parte, de cara a esa función de protección de los derechos humanos, la competencia contenciosa de la Corte abarca tanto la aplicación como la interpretación de los derechos fundamentales. La institución judicial está facultada para juzgar el laxismo ante una violación concreta de esos derechos, puesto que el Estado tiene

¹⁴⁶ Véanse African Union (2014): African Union Handbook, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (reeditado en 2015), Addis Ababa (Ethiopia), p. 30

obligación de garantizar, en su territorio, los derechos contenidos en los convenios que firma. Desde este punto de vista, tiene jurisdicción para enjuiciar la violación directa, a través de la actuación de los agentes estatales, de esos derechos y exigir reparación al Estado. Las sentencias del tribunal, según su categorización, pueden resultar vinculantes.

Así pues la situación de indefensión en que se encontraba antaño el africano disminuye en la era de la Unión Africana. En efecto, antiguamente la idea de protección continental de los derechos humanos existía (al menos desde 1987) pero se articulaba desde una comisión casi judicial. La Comisión tenía mandato para proteger y promover los derechos fundamentales de los hombres y pueblos de África. Pero sus decisiones no eran vinculantes. La Comisión misma tenía escasos recursos. Con la Unión Africana, la Comisión trabaja en sinergia con la Corte para más eficiencia y eficacia en la protección de los derechos humanos de los individuos y pueblos en el continente. Por un lado, los individuos, los Estados e incluso las ONGs reconocidas, pueden llevar casos ante la Comisión¹⁴⁷; por otro, un Estado miembro cuyos nacionales sufrieran una violación de derechos humanos en otro Estado miembro puede reclamar sus derechos ante la Corte. Los individuos quienes lo desearan también tienen posibilidades para llevar casos ante la Corte. Pueden acceder a la Corte a través de la Comisión, puesto que ésta lleva ante la Corte sus casos más serios. También pueden introducir directamente demandas ante la Corte si el Estado demandado lo hubiera permitido previamente en una declaración expresa. Es más, el individuo requirente no tiene por qué ser la víctima; esto es, cualquier individuo con base en determinados hechos incluso que le sean ajenos, puede presentar un caso, si así lo considerase.

Asimismo, con el objetivo de ser más eficaz en la protección de los derechos humanos de los individuos y pueblos africanos, se pudo democratizar la presentación de casos ante las instituciones judiciales continentales. Por lo que, más allá de la agenda o programas sociales (NEPAD) económicos (CEA), la nueva Unión Africana también aspira aportar cierta seguridad jurídica a los hombres y pueblos del continente.

¹⁴⁷ Los individuos y las ONGs han de agotar previamente todas las vías de recursos nacionales, a no ser que falten o que resulten inefectivas

CONCLUSIÓN

La primera evidencia que hace constar que la idea de Unión Africana no es en cierto modo una mera utopía es el interés y la exuberancia de los fondos invertidos en ella. Es difícilmente creíble que tantos actores serios (Unión Europea, Estados Unidos, China, Naciones Unidas, etc.), invirtiesen y siguiesen invirtiendo tanto interés y fondos en una “quimera”. A diferencia del OUA, la Unión Africana es una organización de integración o regionalismo comunitario aunque naciente, no de cooperación. Del OUA a la misma, la transformación efectuada abarcó todos los elementos fundamentales o aspectos característicos y definidores del OUA. Por lo que el cambio fue total.

Sin embargo, a la luz de la trayectoria de la integración africana en general, puede señalarse algunas lecciones mal aprendidas del pasado que podrían incordiar el buen funcionamiento de la nueva Unión Africana. Uno, en los primeros pasos de la integración africana (etapa del OUA), la insuficiencia de soberanía del Estado miembro, su fragilidad e incapacidad no sólo impidió el buen funcionamiento de la organización panafricana sino que también favoreció cierta integración multipolar o simplemente desintegración. Dos, la mayor crítica al OUA tenía que ver con su carácter puramente elitista: asociación de gobiernos para gobiernos. En la nueva Unión Africana, aún no ha calado suficientemente la necesaria separación de poderes inherente a la organización de integración. Los órganos intergubernamentales de manera general concentran todavía un poder descomunal. Lo que no ayuda a dar visibilidad a su nueva naturaleza.

Existen incluso autores que partiendo de esta base concluyen de manera expeditiva a la naturaleza meramente cooperativa de la nueva Unión Africana, avivando aún más la incertidumbre y ambigüedad sobre su naturaleza política verdadera. Esta ambigüedad mantenida sobre la naturaleza política misma de la nueva Unión impide en cierto modo la apuesta por un rumbo claro en la acción integradora. La necesaria transformación, por ejemplo, de la Comisión de la nueva Unión Africana en Autoridad de la Unión (con monopolio claro de la iniciativa) anunciada desde 2009 tarda en llegar.

En cualquier caso, de las lecciones mal aprendidas del pasado de la integración africana misma surgen ideas de cara a la viabilidad de la nueva Unión Africana. Uno, si la insuficiencia de la soberanía del Estado en los primeros pasos de la integración africana favoreció integración multipolar o desintegración, una rearticulación de sus

miembros en torno a la capacidad estatal e institucional podría lógica y naturalmente maximizar sus posibilidades de éxito en la nueva etapa. Dos, Tanto la forma, el contenido como la celeridad con la que se creó la Unión Africana tuvieron mucho que ver con la rivalidad entre las potencias africanas de entonces. Por lo que podría resultar ventajoso para la integración africana en la nueva Unión Africana el constituir o fomentar un núcleo (conformado de ciertos países realmente capaces) que presidiera al destino de dicha integración africana.

Asimismo, manifestamente los primeros análisis de la integración en la Unión Africana parecen apuntar tanto problemas estructurales como dificultades técnicas y específicas relativas al desempeño. La incógnita es, ¿esos problemas podrían realmente ser el motivo de su claro anquilosamiento actual? En el siguiente capítulo intentaremos responder a esta pregunta estudiando detalladamente el sistema político de la nueva Unión.

CAPÍTULO 4

**EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN AFRICANA:
LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL AFIANZA EL
SUPRANACIONALISMO SIN LOGRAR SU
APLICABILIDAD**

INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior, pudimos percatarnos de que tanto en sus objetivos, sus principios como en su propósito y finalidades, la Unión Africana apuesta por configurarse como una organización de integración. Tras una década de andadura por esta senda, posiblemente ese proceso de integración africana vive en la actualidad su momento más agudo de estancamiento. La transformación de la Comisión en Autoridad de la Unión, anunciada desde 2007 y recordada en 2013 tarda en llegar. La idea de instauración del ejército permanente para defender y proteger a los derechos humanos en el continente parece olvidada. El intercambio entre africanos o comercio intra-africano, índice natural de integración, sigue escaso.

En enero de 2014, Jessica Pugliese de *Brooking Institution* pudo incluso afirmar: *“Despite a stellar growth performance in the last decade—and a projection for even faster growth heading toward 2015—Africa’s growth in intraregional trade is fairly stagnant. Africa trades relatively little with itself (12 percent), especially compared to North America (40 percent), Asia (30 percent) and the European Union (60 percent)”*¹⁴⁸. Así, a pesar del crecimiento económico general y la dinámica de integración tan ensalzada en las últimas décadas en el continente, el intercambio entre regiones o países africanos sigue extremadamente limitado. ¿Cómo explicarse semejante paradoja? ¿Por qué más allá de construir las instituciones e instaurar los órganos de la unión, la integración africana en el seno de la Unión Africana parece estancarse? ¿Qué sabemos realmente de la institucionalización y funcionamiento de la Unión Africana? ¿Qué lecciones pueden zafarse de cara a la optimización de esa integración africana?

En este capítulo, con vista en estos planteamientos, nuestro objetivo es dar a entender la estructura orgánica de la Unión Africana en relación con el propósito de integración que manifiesta. En efecto, analítica y académicamente en el marco del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario tal y como proyectado en el seno de la Unión Africana, se ha venido asumiendo que la estructura orgánica abarca elementos institucionales tanto de un Estado, de una organización internacional como de una

¹⁴⁸ Véanse Pugliese J. (2014): Will there be an African community ?, Africa in Focus/Brookings Institution, Thursday, January 9; también disponible en la página web: <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/01/09-african-economic-community-pugliese>

federación de Estados, sin que se pueda subsumir claramente el conjunto bajo uno de estos modelos tradicionales.

Es más, generalmente esta estructura orgánica o sistema institucional tiende a cumplir con al menos tres funciones esenciales. Uno, al acogerse a elementos orgánicos de modelos intrínsecamente diferentes, logrando sobre todo entrelazarlos operativa y armoniosamente, la organización de integración configura asimismo un modelo propio, singular e inédito. Dos, la inexistencia previa de una apuesta nítida por un modelo claro de organización institucional parece informar que la organización de integración, a través de su configuración, se preocupa no tanto por su forma estructural como por la capacidad de conseguir resultados concretos de cara al progreso y realización de la integración proyectada. Tres, la organización de integración o regionalismo comunitario a través de su estructura orgánica o sistema institucional, tiende a otorgarse a sí misma los medios y herramientas para llevar a cabo de manera efectiva cierta armonización, normalización o regulación de la vida social misma en el determinado conjunto regional que cubre.

De ahí, estudiar el sistema político de la Unión Africana pasa a equipararse a analizar detalladamente su entramado institucional con el fin de sopesar si su estructura orgánica está suficientemente articulada como para cumplir eficazmente en el marco africano con estas funciones que parecen inherentes a la organización de integración o regionalismo comunitario. Paralelamente, analizar dicha estructura y funcionamiento institucional, permite entender y explicar, lógica y coherentemente sus dificultades; valorar sus posibilidades y sus límites; comprender las eventuales relaciones directas entre su estructura orgánica o desempeño y su anquilosamiento actual; plantear mejor posibles propuestas de cara a su optimización.

En el presente capítulo, con base en esas precisiones, hemos querido articular nuestra argumentación en tres secuencias. En primer lugar, procedemos a una breve presentación del entramado institucional de la Unión Africana. La idea en este momento es dar a impregnarse de la realidad institucional de la Unión, ofrecer a conocer su panorama organizacional y los procedimientos de su conformación de modo a facilitar la comprensión de los análisis que van a proseguir en el resto del estudio. En segundo lugar, damos cuenta del orden jurídico de la Unión Africana analizando las fuentes, los principios, las características y alcances del derecho que la regula. Buscamos de esta

manera valorar hasta qué punto el sistema institucional de la Unión apuesta por un modelo común de sociedad en su seno. Por último, hacemos hincapié sobre la gobernanza misma de la Unión y su corolario de sistema de competencias. Nos centramos sobre los métodos y estrategias comunes de la Unión detectando los excesos, los monopolios y fallos en las relaciones de poder entre órganos o instituciones. El enfoque es ver si el funcionamiento general de la Unión vicia de alguna manera la realización de la integración favoreciendo su anquilosamiento.

1. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN AFRICANA: EL INTERGUBERNAMENTALISMO DE CIERTOS ÓRGANOS NO ES AUSENCIA DE SUPRANACIONALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN

A primera vista, la estructura orgánica de la Unión Africana no parece diferir del sistema institucional tradicionalmente observado en la organización de integración acometida al regionalismo comunitario. Claramente, abarca elementos institucionales tanto de un Estado, de una organización internacional como de una federación de Estados, sin que se pueda agrupar el conjunto bajo uno de estos modelos tradicionales. Se trata concretamente de un sistema institucional que se compone de órganos plenarios y deliberantes; órganos restringidos, ejecutivos o administrativos; órganos intergubernamentales e instituciones supranacionales; órganos meramente consultivos; órganos centrales, autónomos; u órganos técnicos y complementarios.

a) Los órganos plenarios y deliberantes

Partiendo de la definición propuesta por Manuel Sobrino Heredia¹⁴⁹, los órganos deliberantes y plenarios en una organización internacional son aquellos en los que están representados todos los miembros de la misma. Se trata principalmente de una especie de foros donde todos y cada uno de esos miembros pueden opinar y participar en la orientación de la vida de la organización. La composición de los órganos deliberantes y plenarios es generalmente intergubernamental y su funcionamiento suele inspirarse en el

¹⁴⁹ Heredia, S. M. (1999): “La estructura y la formación de la voluntad en las organizaciones internacionales” en Velasco, D. Manuel (dir.), *ibid*, p. 104.

principio de la igualdad de todos los miembros salvo los casos en los que se cuenta con la ponderación de voto.

Aplicando esta definición a la Unión Africana, es posible encontrar en su estructura orgánica al menos tres órganos plenarios y deliberantes: la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo Ejecutivo, el Comité de los Representantes Permanentes (COREP).

- **La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno**

La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno es un órgano central en la estructura de la Unión Africana. Como prevé el artículo (9) del Acta Constitutiva, la Conferencia determina la política común de la Unión, establece sus prioridades, adopta su programa, crea sus órganos y monitoriza la implementación de sus decisiones y políticas¹⁵⁰. El Acta en su Artículo (6) Alineado (2) incluso establece que la Conferencia es el órgano supremo de la Unión. Ciertamente, eso legitima de alguna manera las opiniones que puntualizan la falta o parodia de supranacionalidad de la integración africana. La Conferencia o *Assembly* está compuesta de los jefes de Estado y de gobierno del continente¹⁵¹. Su funcionamiento es esencialmente intergubernamental. Se inspira en el principio de igualdad de todos sus miembros. Cada Estado en su seno tiene asimismo una voz y un voto para expresarse, de modo que es posible pensar que las decisiones tomadas por ella son una especie de suma de intereses particulares de Estados y no necesariamente una clara plasmación del interés común de la sociedad africana. Y manifiestamente, puede que en ocasiones así fuera.

No obstante, que ese órgano en concreto sea fundamental o medular y al mismo tiempo intergubernamental en el seno de la Unión Africana, no significa necesariamente ausencia de supranacionalidad por parte de la organización panafricana. Normalmente, desde un punto de vista institucionalista¹⁵², se entiende de manera general que los Estados apuestan por la supranacionalidad con el fin de aminorar o reducir los costes de

¹⁵⁰ Véanse Acta Constitutiva de la Unión Africana, op cit, Art 9; también disponible en Anexos y en la página web: http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive_Act_en_0.htm#Article9

¹⁵¹ La Conferencia de la Unión Africana reúne a todos los jefes de Estado y de Gobierno (54) del continente africano a la excepción de Marruecos. El país jerifiano se retiró de la integración continental africana en 1984 tras la aceptación en la misma del Sahara Occidental como miembro en 1982.

¹⁵² Para más detalles sobre el institucionalismo véanse: March J. y Olsen J. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, op cit ; March J. y Olsen J. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", op cit; Pierson P. (1996): "The path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative political Studies*, 29 (2), pp. (123 -163); Hall P. y Taylor R.(1997) : "La science politique et les tris neo-institutionnalismes", en *Revue française de science politique*, 47 (3-4), p. 469 – 496.

formación, diseño o de implementación de ciertas políticas públicas. Inversamente, las entidades supranacionales entendiéndose las organizaciones internacionales ya sean de cooperación o de integración necesitan de la colaboración plena de los Estados para la eficaz implementación de las políticas que adoptan. La organización internacional, por mucho que se califique de integración; es, como apuntan Combacau y Sur¹⁵³, ante todo fruto de un mero acto jurídico que tiene nada más que una existencia y una influencia normativa y administrativa. En cambio el Estado es producto de un hecho jurídico que descansa sobre una realidad política y social, y que no sólo tiene potestad pública sino que además encarna la plenitud del poder soberano. Se infiere que de cara a una misma sociedad, la legitimidad a escala nacional o estatal nunca será la misma que la legitimidad que emana de la organización supranacional. Para llegar a ser eficaz en el ámbito estatal, toda política supranacional deberá asumir esa realidad tanto en su diseño como en su implementación. La Unión Africana precisamente no puede escapar de esta condición.

Esta organización cuyos miembros parecen inmersos en todo tipo de problemas a los que, a veces, hay que aportar soluciones urgentes no puede prescindir de la completa colaboración de las autoridades estatales, especialmente de los jefes de Estado y de gobierno. Con carácter general, existe en la organización de integración, una relación estrecha entre el aumento de la preponderancia de las autoridades estatales (jefes de Estado y de Gobierno) y la ampliación o intensificación de los problemas. En efecto, ante nuevos escollos o debido a la complejidad de ciertas dificultades, impera buscar nuevas legitimidades a través de los representantes del Estado para posibles soluciones. Pues la organización internacional, ya sea de integración, cuenta tan sólo con la competencia de especialidad mientras que el Estado, la de plenitud.

Es lo que explica, por ejemplo, el aumento últimamente de la preponderancia del Consejo Europeo de jefes de Estado y de gobierno (órgano intergubernamental) en el funcionamiento de la Unión Europea, una organización cuya supranacionalidad queda objetivamente indiscutible¹⁵⁴. La autora Marianne Dony lo expresa del modo siguiente: *“A la faveur notamment de la crise économique et financière, le conseil européen s’est,*

¹⁵³ Combacau J. y Sur S. (2012): op cit.

¹⁵⁴ En las literaturas sobre la Unión Europea, la mayoría de los autores es bastante unánime sobre el que, en la actualidad casi 80% de las leyes nacionales de los Estados miembros son leyes comunitarias que emanan de las instituciones europeas. Véanse Dony M. (2014); ibid; Balanguer F. et al. (2013); Introducción al derecho constitucional, Edición Tecnos (2da Ed), Madrid; De la Fuente M. R. (2004): op cit.

au cours des dernières années placé au cœur même du processus politique européen. Cette implication de plus en plus systématique et précoce a modifié, voire inversé, le processus de préparation des décisions au sein du conseil européen. Au lieu d'être appelé à entériner des décisions préparées au préalable dans d'autres instances, le conseil européen a émergé comme la principale source de guidance pour les autres institutions, réduites au rôle d'organes subordonnés, appelés à réaliser des mandats précis. Le rôle du conseil européen est devenu à ce point central que plusieurs observateurs estiment que le « triangle institutionnel » classique composé de la commission, du conseil et du parlement européen a cédé la place à un « trapèze institutionnel »¹⁵⁵.

Sin duda, es una anomalía clara, el que la asamblea intergubernamental de jefes de Estado y de gobierno en una organización supranacional de integración, que no de cooperación, cobre preponderancia sacudiendo los principios vigentes de separación de poderes. Pero no que por ello se tenga motivo suficiente para concluir a la falta de supranacionalidad de la organización. La organización de integración, no por poseer ciertos claros órganos intergubernamentales, se vuelve necesariamente antítesis del ejercicio de la supranacionalidad. Esto es, la Unión Africana, por ejemplo, no puede ser reducida a una organización sin posibilidad real de supranacionalidad por causa de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno (preponderante e intergubernamental). Existe en su estructura orgánica varios órganos centrales cuyo funcionamiento es exclusivamente institucional (Comisión, Corte de justicia, etc.).

Además, como se ha señalado anteriormente, se contempla corregir esa gran preponderancia de la Conferencia en el funcionamiento de la organización panafricana. Se habla de convertir la Comisión en Autoridad de la Unión. En todo caso, es también preciso indicar que actualmente la Unión e incluso la Conferencia adoptan a menudo decisiones supranacionales. Así, la Conferencia emite frecuentemente reglamentos y directivas. Los reglamentos son generales y vinculantes, además directamente aplicables en los Estados miembros, los cuales han de tomar todas las medidas apropiadas para su cumplimiento. Las directivas se dirigen a Estados, grupos de Estados, a colectivos o a individuos. Obligan en cuanto a sus objetivos, dejando a las autoridades nacionales la libertad para elegir la forma y los medios necesarios de cara a la realización de esos objetivos.

¹⁵⁵ Dony M. (2014): idem, p. 138

El incumplimiento de las decisiones vinculantes de la Conferencia es punible ¹⁵⁶. Las sanciones¹⁵⁷ se extienden de la privación del derecho a la palabra y al voto hasta el aislamiento del país infractor e incluso la imposibilidad para sus nacionales de ocupar cargos o beneficiarse de alguna actividad de la Unión. En caso de violación grave de derechos humanos, como crímenes de guerra, genocidio u otros crímenes contra la humanidad en un Estado miembro, la Conferencia de la Unión puede decidir intervenir militarmente, quiera o no quiera el gobierno estatal. Las decisiones de la Conferencia se llevan a cabo si posible por consenso. En su defecto, la Conferencia decide por mayoría cualificada o por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y con capacidad de voto.

Respecto a esto último, es preciso distinguir con Combacau y Sur¹⁵⁸ entre el “*consenso sine qua non*”, un proceso de toma de decisión equiparable a la decisión por unanimidad (al “intergubernamentalismo tradicional”) y el “*consenso si posible*” cuyo defecto implica un voto formal por mayoría o mayoría cualificada. Considerando la extensa proliferación de conflictos en África en las últimas décadas, puede suponerse con Blaise Tchikaya¹⁵⁹ que, en la nueva Unión Africana, el principio de consenso fuera para evitar eventuales crisis fratricidas entre Estados miembros, facilitándose la toma de decisión inclusiva o posiciones comunes como “*El Consenso de Ezulwini*”¹⁶⁰. En este nuevo marco de la integración africana, no parece preciso decirse, como se ha podido insinuar en algunas literaturas¹⁶¹, que la toma de decisión por consenso en la Unión Africana, siendo claramente un “*consenso si posible*” es la continuidad, bajo nuevas formas, de aquel intergubernamentalismo de la época del OUA, que viciaba o impedía el funcionamiento de la Unión panafricana en modo institucional o supranacional. El intergubernamentalismo en este nuevo marco no obstaculiza fundamentalmente al ejercicio de la supranacionalidad. Como pudimos ver más arriba, la preponderancia del

¹⁵⁶ Véanse Acta constitutiva de la Unión Africana, idem, disponible en Anexos y en su página web: http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive_Act_en_0.htm#Article23

¹⁵⁷ La reciente historia de la Unión Africana se constela de varias sanciones a países miembros: Madagascar fue suspendido en Marzo de 2009 (véanse decisión PSC/PR/COMM. (CLXXXI.); Guinea Bissau en abril de 2012 (véanse decisión PSC/PR/COMM. (CCCXVIII.); Egipto en julio de 2012 (véanse decisión PSC/PR/COMM. (CCCLXXXIV.); República Centroafricana en marzo de 2013 (véanse decisión PSC/PR/COMM. (CCCLXIII.), etc.

¹⁵⁸ Véanse Combacau J. y Sur S. (2012), idem, pág. 742

¹⁵⁹ Véanse Tchikaya B. (2014), idem, pág. 70

¹⁶⁰ La Unión Africana, con base en los informes del grupo de trabajo sobre amenazas, desafíos y cambios, adoptaba en Ezulwini (Suazilandia) en 2005, una posición común africana conocida como el *Consenso de Ezulwini*. El *Consenso de Ezulwini* pretende una posición común africana respecto a la reforma del Consejo de seguridad de Naciones Unidas, a la degradación del medio ambiente, etc., véanse Ext./EX.CL./2(VII).

¹⁶¹ Véanse Mvelle G. (2007), ibid ; Murray R. (2004), op cit ; Tiyanjana M. (2012) : op cit.

intergubernamentalismo es simplemente ineludible en un marco de organización de integración, cuando se está en un contexto de países con problemas exuberantes y diversos.

En la nueva Unión, la Conferencia se reúne cada seis meses en sesión ordinaria. Antes de 2005 y como establece el Artículo (6) del Acta Constitutiva, se reunía anualmente. Pero en su cumbre de 2004 decidió cambiar a dos veces en el año, en enero y en junio-julio¹⁶². También, a petición del presidente de la Unión o de un Estado miembro, la Conferencia puede reunirse en sesión extraordinaria. Para ello, se ha de contar con la aprobación previa de dos tercios de los Estados miembros. La presidencia de la Unión dirige las actividades de la Conferencia. Cuenta con la asistencia técnica tanto del grupo de trabajo sobre nuevas fuentes y alternativas de financiación (establecido en 2011 y dirigido por el ex presidente Obasanjo de Nigeria) como del Alto Grupo de trabajo sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 (establecido en 2013 y dirigido por Ellen Johnson Sirleaf de Liberia).

El presidente de la Unión es elegido por un año, sobre la base de criterios de rotación entre las 5 regiones¹⁶³ (centro, norte, este, sur y oeste) que constituyen la Unión. Cada año, el Estado miembro que dirige la Conferencia, preside también el Consejo Ejecutivo así como el Comité de los Representantes Permanentes. Cabe subrayarse que ya ha habido polémica en lo relativo a la elección del presidente de la Unión. En el cuadro que ofrecemos a continuación puede notarse que en 2005 el mandato del presidente Obasanjo de Nigeria se prolongó de 6 meses. La razón era que en aquel entonces no se consideraba a Sudan como cualificado para presidir a la Unión.

Cuadro 5: Presidentes de la Unión Africana desde su nacimiento

Presidente	Inicio del mandato	Fin del mandato	País
Thabo Mbeki	julio de 2002	Julio de 2003	Sudáfrica
Joaquim Chissano	Julio de 2003	Julio de 2004	Mozambique
Olusegun Obasanjo	Julio de 2004	Diciembre de 2005	Nigeria
Denis Sassou Nguesso	Enero de 2006	Enero de 2007	República del Congo
John Kofi Kufuor	Enero de 2007	Enero de 2008	Ghana
Jakaya Kikwete	Enero de 2008	Enero de 2009	Tanzania

¹⁶² Véanse Unión Africana (2005): Decisión de la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno, Assembly/ AU/ Dec. 53 (III)

¹⁶³ Con más detalles volveremos sobre la organización de la Unión Africana en regiones más adelante.

Muamar El Gadafi	Enero de 2009	Enero de 2010	Libia
Bingu Wa Mutharika	Enero de 2010	Enero de 2011	Malawi
Teodoro Obiang Nguema	Enero de 2011	Enero de 2012	Guinea Ecuatorial
Yayi Boni	Enero de 2012	Enero de 2013	Benín
Haile Mariam Desalegne	Enero de 2013	Enero de 2014	Etiopía
Mohamed Uld Abdelaziz	Enero de 2014	Enero de 2015	Mauritania
Robert Mugabe	Enero de 2015	Enero de 2016	Zimbabue
Idriss Deby Itno	Enero de 2016		Chad

Fuente: Realización propia

Como se ha dicho y como puede verse en el cuadro, la presidencia de Obasanjo se prolongó de seis meses en reacción contra la candidatura del Sudan de Omar El Bechir. La candidatura de Khartoum al puesto fue rechazada en más de tres ocasiones: 2005, 2006, 2007. En 2008 cuando la presidencia competía a la región este, también se prefirió a Tanzania en lugar de Sudan. Pues en sus primeros pasos, el cumplimiento de ciertos criterios democráticos importaba mucho a la hora de acceder al puesto de presidente de la Unión. Los líderes africanos acabaron aflojando el listón, ciertamente debido a la desafección o descontento general en el continente causado por el Tribunal Penal Internacional (TPI) cuya actuación fue denunciada en varias ocasiones como acto de racismo contra los africanos. El silencio de la comunidad internacional al respecto y la prolongación de esas conductas reprochables del TPI contribuyeron probable y progresivamente a desacreditar en el continente ciertos estándares internacionales de democracia: Zimbabue accedió a la presidencia de la Unión en 2015.

En definitiva, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno es una piedra angular en el funcionamiento de la Unión Africana. Goza de un largo poder de decisión, de sanción y de organización en la Unión. Compuesta por los jefes de Estado y de gobierno, no puede resultar menos intergubernamental. Lo que sumado a su gran preponderancia, puede parecer un claro extravío en el funcionamiento de esa Unión Africana que se define y se reivindica como de integración. Sin embargo, después de examinarlo detenidamente, aparece que el intergubernamentalismo de la Conferencia no puede objetivamente ser el motivo fundamental detrás del anquilosamiento actual de la integración planteada. África tiene muchos problemas, y está bastante probado que en la

organización de integración, la exuberancia y complejidad de ciertos problemas hacen ineludibles a las autoridades de los países miembros en la búsqueda de soluciones. La organización de integración sólo tiene la competencia de especialidad mientras que el Estado goza de la plenitud. Asimismo la complejidad o novedad de ciertos problemas se traducen imperativamente en busca de nuevas legitimidades o legitimidades adecuadas acerca de las autoridades estatales para posibles soluciones.

En todo caso, en la Unión Africana, a pesar de la exuberancia de los problemas y el carácter incipiente de la Unión, existe una voluntad manifiesta por cuidar la dinámica integracionista de la Unión. Se habla de convertir la Comisión en Autoridad de la Unión. Se busca asimismo consolidar o hacer real el concepto de separación de poderes, propiciando a su sistema de gobierno una verdadera capacidad de “*check and balance*”. Institucionalmente, estas medidas proyectadas para optimizar la integración africana no parecen inadecuadas. Sin embargo, cada vez más, hay razones suficientes para creer que el anquilosamiento actual de la Unión se debe fundamentalmente a la incapacidad intrínseca de ciertos países miembros a seguir o a poder implementar con la misma solvencia las políticas de profundización de la Unión. Como veremos más adelante, muchos Estados miembros son fallidos o casi quebrantados sin posibilidad clara de cubrir las necesidades básicas de sus poblaciones.

Nos parece que el no asumir esta desigualdad en la forma de gobernar la Unión es llevar la integración africana en la Unión Africa a más precariedad, más parálisis o estancamiento. Pues si bien todos los países africanos son jurídicamente iguales, es naturalmente que aquellos son desiguales entre sí. Conjuguar la capacidad de integración nula de numerosos países miembros (fallidos o casi fallidos) con la capacidad relativa de unos pocos miembros limitadamente solventes, es no sólo diluir la acción integradora sino que también arruinar, paralizar o aniquilar el esfuerzo de integración.

- **El Consejo Ejecutivo**

Con carácter general, la decisión que se toma en la Conferencia de la Unión pasa previamente por un largo recorrido cuyo eslabón esencial es el Consejo Ejecutivo. Este órgano juega dos papeles principales. Por un lado, prepara y facilita el trabajo de toma de decisión de la Conferencia. Por otro, desatasca o alivia la agenda u “orden del día” de la misma, tomando ciertas decisiones en ciertos ámbitos de competencia. Eso sí, una

vez tomadas, esas decisiones deben ser confirmadas o simplemente respaldadas por la Conferencia.

El Consejo se compone de ministros de exteriores u otros ministros o autoridades debidamente designados a ese efecto por los gobiernos de los Estados miembros¹⁶⁴. Es por lo tanto un órgano intergubernamental que aúna a los 54 ministros de exteriores u otros representantes de los Estados miembros. Como ya se ha dicho, el ministro de exteriores cuyo país preside la Conferencia de la Unión, dirige las actividades del Consejo. Un “*bureau*” de 4 vicepresidentes incluyendo un relator ayuda al ministro investido presidente en sus tareas. Las atribuciones del Consejo son extensas. Se recogen en el Artículo (13) del Acta Constitutiva de la Unión. Según este Artículo, el Consejo tiene principalmente una misión de coordinación y de decisión en los ámbitos de interés común de los Estados miembros de la Unión. Se contabiliza al menos 12 áreas de competencia del Consejo: comercio exterior, energía, industria y recursos minerales, agricultura, educación, transporte y comunicación, sanidad, ciencia y nuevas tecnologías, etc.

Esas atribuciones del Consejo son también desglosadas, precisadas y reforzadas en su reglamento interior. En el Artículo (5), por ejemplo, de este instrumento jurídico se precisa que el Consejo decide de los asuntos a presentar ante la Conferencia para decisión; elige a los comisarios con reserva de confirmación por la Conferencia; garantiza la promoción de la igualdad de género en todos los programas de la Unión; monitoriza la implementación de las políticas, actividades o decisiones de la Unión, etc. En ocasiones puede incluso, en el desempeño de estas funciones, dar instrucciones al Comité de los Representantes Permanentes o asignar tareas a la Comisión de la Unión.

El Consejo se reúne dos veces al año en sesión ordinaria. De manera extraordinaria, el Consejo puede también reunirse bajo iniciativa de su presidente, un Estado miembro o a petición del presidente de la Comisión de la Unión tras consultar al presidente de la Conferencia. En esos casos la aprobación previa de una mayoría de dos tercios de sus miembros es necesaria. Igual que la Conferencia, El Consejo toma sus decisiones por consenso. En su defecto se procede a una votación por mayoría de dos tercios. El trabajo del Consejo se hace en gran medida posible gracias a la labor primordial del Comité de los Representantes Permanentes.

¹⁶⁴ Véanse Acta Constitutiva de la Unión Africana, *ibid*, Artículo 10, disponible en Anexos y en página web: http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive_Act_en_0.htm#Article10

- **El Comité de los Representantes Permanentes (COREP)**

El COREP es responsable ante El Consejo Ejecutivo de la Unión. Es un órgano consultivo pero que se ha convertido, en la práctica, en el órgano más influyente de la Unión. Prepara las sesiones del Consejo, determina su agenda, hace recomendaciones sobre cuestiones de interés común, decide de los asuntos a presentar ante El Consejo para decisión. Los miembros del COREP son los embajadores permanentes u otros representantes plenipotenciarios de los Estados miembros ante la Unión. Se intuye que es uno de los órganos mejor informado de la Unión, puesto que sigue diariamente el trabajo de la Unión. Tanto la Conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno como El Consejo Ejecutivo, a menudo, capitalizan esa experiencia o experticia del COREP dando crédito o primacía a sus recomendaciones. Es sin duda la razón por la cual las deliberaciones o decisiones del COREP que son nada más que decisiones provisionales y no definitivas, terminan en lo general convirtiéndose en acción o política de la Unión. Además, como establece el Artículo (4) del reglamento interior, el COREP es el órgano encargado de monitorizar la implementación del presupuesto de la Unión¹⁶⁵. Lo que le confiere una posición de poder especial dentro del sistema. Pues toda política o todo proyecto de la Unión con implicaciones financieras pasan por su escrutinio y aprobación.

El COREP se reúne mensualmente en sesión ordinaria. Cabe la posibilidad de que se reúna de manera extraordinaria consultando al presidente de la Comisión de la Unión y contando con la aprobación de dos tercios de sus miembros. Su organigrama se divide entre varios sub-comité. Un “bureau” constituido por el presidente y 4 vicepresidentes incluyendo un relator administra las actividades ordinarias. Las decisiones del COREP se toman por consenso. En su defecto se procede a una votación por mayoría de los dos tercios.

En definitiva, tras esta parte, puede confirmarse la preponderancia de los órganos intergubernamentales en la administración de la Unión Africana. Pero esta situación se debe más al contexto excesivamente problemático de los Estados miembros que a un fallo institucional en sí. Más allá de los arreglos jurídicos relativos a las competencias de especialidad o plenitud que implican renovar reiteradamente a través de los

¹⁶⁵ Véanse Unión Africana: Reglamento interior del Comité de Representantes Permanentes (COREP), adoptado en la primera sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en Durban (Sudáfrica), en julio de 2002, entrado en vigor con su adopción en la misma fecha, artículo 4, alineado (f)

representantes estatales las legitimidades para la solución de problemas complejos, en este marco de la integración africana donde se conjuga Estados miembros fallidos o casi fallidos con capacidad de integración nula y Estados miembros limitadamente solventes, es lógico que los Estados con capacidad relativa quieran protagonizar la toma de decisión ya que el contingente podría acabar siendo para éstos un precio muchísimo más alto que el precio oficial de la participación a la dinámica de integración.

En cualquier caso, el cambio sucedido en la integración africana con el nacimiento de la Unión Africana, la idea de Comisión, su reforma en Autoridad, la instauración de una institución judicial vinculante, la creación de un Consejo de Seguridad, la adopción de instrumentos jurídicos (directivas, reglamentos) con obligatoriedad y directamente aplicables en los Estados miembros, el consenso si posible y no “*sine qua non*”; todo ello, recuerda incansablemente el rumbo de la nueva integración africana en el seno de la Unión Africana: construir una organización panafricana supranacional e institucional, no sólo relacional

b) Los órganos restringidos, institucionales o supranacionales

Una de las mayores dificultades en el estudio de las organizaciones tiene que ver con definir o distinguir entre las entidades verdaderamente institucionales y otras, meramente organizacionales. En la ciencia política en general y entre institucionalistas en particular, no hay acuerdo sobre lo que ha de ser esa acepción del concepto de “institución”¹⁶⁶. En ocasiones, el término parece indicar lo establecido, lo fundado o arraigado estructuralmente. Desde esta perspectiva, la institución o lo institucional parece referirse a la organización formal o a los órganos y estructuras que conforman una determinada organización. Es así que debe, por ejemplo, entenderse el uso del término en la obra “*The African Union and its institutions*” publicada en 2008 por Murithi y Akokpari para dar cuenta de la Unión Africana y sus órganos.

En otras ocasiones, los autores parecen retener como criterio esencial de definición del concepto, la influencia que esas organizaciones o estructuras pueden tener sobre la transformación del comportamiento individual o la influencia que las mismas pueden ejercer sobre la resolución de situaciones políticas. En esta línea, Hall y Rosemary llegaron incluso a afirmar: “las instituciones son, procedimientos, normas, protocolos,

¹⁶⁶ Véanse Guy B. P. (2000): “Institutional theory: problem and prospect” in Political Science Series, 69, Vienna, Institute for advanced studies; Hall P. y Rosemary T. (1997), op cit; March J. G. y Olsen J. P. (1989; 1984), idem.

convenciones oficiales, formales o informales inherentes a la estructura organizacional de la comunidad política que gobiernan al comportamiento”¹⁶⁷. Se desprende que las instituciones son reglas, normas, o principios más o menos estables que transforman a los actores de la organización convirtiéndolos en una especie de agentes sociales informados y, que regulan asimismo al comportamiento en la franja social.

El concepto de “institución” aun así claramente definido, no salimos totalmente de la duda. Pues generalmente cualquier organización o estructura organizativa más o menos formal es ante todo norma entre unos actores; es reglamento interior; es un mínimo de principios de conducta. Además, muchas veces, la esencia misma de la creación de estas organizaciones tiene que ver con influir al comportamiento social, al menos en un sector de la sociedad. Vista desde esta óptica, toda organización podría ser una institución. Lo que añade todavía más a la confusión. No obstante, siguiendo a Douglass North la línea de demarcación entre organización e institución es clara.

Para ese autor es imprescindible distinguir entre organización e institución. Mientras la organización agrupa a personas individuales o jurídicas con intereses personales, la institución representa la regla que crea el orden y asimismo reduce la incertidumbre¹⁶⁸. A pesar de que tanto las organizaciones como las instituciones persiguen cierta reducción de costes de transacción a través de la cooperación entre actores; o que son entidades organizacionales que buscan influir al comportamiento para asegurarse un beneficio; no es lo mismo una estructura organizacional, suma de intereses individuales y personales, que otra, plasmación de un interés común. La diferencia fundamental está en que en la primera (organización) al ser una suma de intereses individuales, la decisión conjunta es sometida a cierta versatilidad; en la segunda (institución) la decisión conjunta no está supeditada a ninguna versatilidad repentina de un actor.

Con vista en estas definiciones, pueden identificarse en la Unión Africana al menos 6 instituciones al lado de las futuras instituciones financieras¹⁶⁹: La Comisión de la Unión, la Corte de Justicia, de Derechos Humanos y de los Pueblos, El Parlamento

¹⁶⁷ Hall P. y Rosemary T. (1997): *idem*, p. 471

¹⁶⁸ Douglass C. N. (1991): “Institutions” in *Journal of Economic Perspectives*- Volume 5, Number 1-Winter 1991, pp. (97-98)

¹⁶⁹ El artículo (19) del Acta Constitutiva de la Unión Africana prevé la creación de 3 instituciones financieras (Banco Central Africano, Fondo Monetario Africano, Banco Africano de Inversión). El protocolo de creación del Banco Central Africano fue adoptado en 2009, todavía no ha entrado en vigor. En la actualidad sólo 2 países ratificaron el texto. En cuanto al Fondo Monetario Africano y al Banco Africano de Inversión, sus protocolos respectivos fueron adoptados en 2014 tampoco han entrado en vigor aún.

Panafricano, El Consejo de Seguridad y de Paz, el NEPAD y La Comisión de la Unión Africana para el Derecho Internacional.

- **La Comisión de la Unión Africana**

Difícilmente pueden las funciones de la Comisión no reducirse a unas funciones meramente administrativas tras la exploración del Acta Constitutiva de la Unión Africana. Esta Acta, en su Artículo (20), Alineado (1) establece que la Comisión es el secretariado de la Unión. Con este enfoque, se remite incluso de manera lacónica, a la Conferencia para la precisión de las atribuciones y funciones de dicha Comisión (Art 20, Alineado (3)). Hay que recurrir pues al reglamento interior de la Conferencia para ver esclarecerse las competencias de la Comisión de la Unión. Pero eso sí, en ese mencionado documento, la Conferencia, en un largo catálogo, pudo explícitamente atribuir a la Comisión no sólo misiones de ejecución o administrativas sino que además funciones tanto políticas como diplomáticas¹⁷⁰.

Evidentemente, que el secretariado de la organización internacional desempeñe funciones políticas y diplomáticas en el escenario internacional o en el “mundo” de las organizaciones internacionales¹⁷¹, no es algo inhabitual o especialmente extraordinario; sin embargo asignar dichas funciones en un contexto de organización de integración, de ejercicio de supranacionalidad o de soberanía compartida, no deja de abrir el debate sobre cierta trascendencia de unas competencias implícitas al lado de competencias explícitas. En este trabajo, hemos intentado analizar, habida cuenta ese debate, las competencias de la Comisión a la luz de su composición, su enfoque institucional, su concepción como *primus inter pares*, su poder de proposición, la elección de su presidente y de los comisarios, su rol de protagonista en el cumplimiento del objetivo central de integración económica y política de la Unión.

Para empezar, a primera vista la Comisión de la Unión Africana se configura como un órgano institucional, compuesto por un presidente y un vicepresidente, elegidos y, 8 comisarios. Contrariamente a la Comisión de la Unión Europea que contaba, en julio de

¹⁷⁰ Véanse Unión Africana: Reglamento interior de la Comisión de la Unión Africana, adoptado en la primera sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en Durban (Sudáfrica), en julio de 2002, entrado en vigor con su adopción en la misma fecha, Art (3 y 8); disponible en Anexos, Anexo nº3 de este trabajo.

¹⁷¹ Heredia S. M. (1999): “Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales” en Díez Velasco M. (dir.): *ibid*, pp (73 – 89).

2013, con casi 33000 trabajadores¹⁷², la Comisión de la Unión Africana en esta misma fecha contaba con tan sólo 1438 funcionarios¹⁷³. Asimismo, para 28 países, la Comisión europea dispone de 23 veces el número de trabajadores que contabiliza la Comisión de la Unión Africana que cubre 54 países. Obviamente, la eficacia y eficiencia de ambas Comisiones no pueden ser las mismas.

Pero no que por ello la Comisión de la Unión Africana sea menos institucional. Tanto su presidente como su vicepresidente son elegidos por mayoría cualificada. En ocasiones, como en 2012, esa elección puede llegar a ser muy larga. El procedimiento prevé eventualmente tres grandes fases. En la primera fase todos los candidatos que cumplieran con los requisitos compiten entre ellos para hacerse con los votos. La meta de cada candidato es aunar los dos tercios de esos votos. Si tras transcurrir tres turnos de escrutinio ningún candidato lograra hacerse con los dos tercios de los votos, los candidatos con menos votos quedan eliminados. Se mantienen en el proceso a los dos primeros para la siguiente fase. En la segunda ronda, si se repitiera tras tres turnos de escrutinio la misma dificultad para reunir los dos tercios de los votos, el candidato con menos votos quedaría eliminado. Entraríamos asimismo en una tercera fase donde el candidato con mayor número de voto competiría en solitario. Si siendo candidato único, el contrincante falla nuevamente a aunar los dos tercios de los votos, el presidente de sesión suspende la elección y se organiza nuevas elecciones. Los comisarios, por su parte, son elegidos por el Consejo Ejecutivo y confirmados por la Conferencia por un mandato de 4 años.

Ciertamente, de esta rigurosidad en la elección del presidente de la Comisión y de los comisarios, se desprende la voluntad por parte de la Conferencia por dotar la Comisión con la máxima legitimidad. En la Unión Africana, en efecto, tan sólo dos autoridades (el presidente de la Conferencia y el presidente de la Comisión) tienen potestad para comprometer o involucrar la responsabilidad de la organización africana. Por otra parte, la Comisión como *primus inter pares* goza, en el seno de la Unión, de unas competencias y atribuciones bastante extensas. Los Artículos (3) y (8) de su reglamento interior recogen esas atribuciones. En el Artículo (3), por ejemplo, puede leerse entre otros:

¹⁷² Dony M. (2014): *ibid*, p. 167

¹⁷³ Véanse African Union (2014): *African Union Handbook*, op cit. p. 46

- La Comisión representa a la Unión y defiende sus intereses bajo la autoridad y el mandato de la Conferencia y del Consejo Ejecutivo.
- Elabora las proposiciones a someter a la decisión de los otros órganos. De esta misma manera implementa las decisiones tomadas por éstos
- Actúa como custodio del Acta Constitutiva de la Unión, sus protocolos y todas herramientas jurídicas adoptadas por la Unión así como las heredadas del OUA.
- Organiza y gestiona las reuniones de la Unión
- Asiste a los países miembros en la implementación de las políticas de la Unión.
- Elabora proyectos de posición común africana y coordina las acciones de los Estados miembros en las negociaciones internacionales
- Elabora, promueve, coordina y armoniza los programas y políticas de la Unión junto con los de las Comunidades Económicas Regionales.
- Gestiona el presupuesto de la Unión, sus recursos y elabora planes estratégicos
- Vela por la integración de criterios de igualdad de género en todas las políticas y programas de la Unión

Como puede verse las funciones de la Comisión son tanto administrativas (Organiza y gestiona las reuniones de la Unión), de ejecución (implementa las decisiones tomadas por otros) como políticas (elabora las proposiciones a someter a la decisión de los otros órganos) y diplomáticas (coordina las acciones de los Estados miembros en las negociaciones internacionales).

El Artículo (8) que precisa las atribuciones del presidente de la Comisión confirma y consolida estas funciones. En este Artículo precisamente, dos disposiciones son particularmente reveladoras. En su Alineado (b), por ejemplo, se establece que el presidente de la Comisión debe tomar las medidas apropiadas para promover y vulgarizar los objetivos de la Unión trabajando a aumentar su funcionamiento y rendimiento. Así, considerando la naturaleza misma de la Unión Africana (organización de integración) y la legitimidad que arroja las atribuciones de la Comisión (emanación directa de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno) puede percibirse que esta disposición otorga implícitamente a la Comisión el poder de tomar las iniciativas propias necesarias para el cumplimiento del objetivo central de integración económica y política de la Unión.

Es como si los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, seguramente informados de la experiencia europea, quisieran asumir en las leyes fundacionales de la Comisión la expectativa de ver surgir un “Jean Monet africano” o un “Jacques Delors africano” que tomara iniciativas propias e ingeniosas que dinamizaran para bien la integración africana. Probablemente, es también desde esta lógica que el Alineado (u) del ya mencionado artículo (8) encomendase al presidente de la Comisión hacerse cargo de las misiones diplomáticas de la Unión. En efecto, si puede suponerse que estas misiones se refiriesen al ejercicio del derecho de legación tanto activa como pasiva de la Unión, nada nos dice que han de atenerse a estos derechos. Es más, a este respecto, no se halla en el reglamento ninguna disposición prohibitiva. Por otra parte, se supone que tanto el presidente de la Comisión como los comisarios trabajan en total independencia ejerciendo sus funciones respectivas desde un mandato claramente político. Por lo que dichas misiones podrían abarcar tanto el derecho a participar en procedimientos de solución de diferencias internacionales de países miembros, como el derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional de África; o incluso llegar a tomar formas de una verdadera política exterior concurrente de la de los Estados miembros. En cualquier caso, lo que está claro, es que visiblemente las competencias explícitas de la Comisión de la Unión encierran en sí mismas una dosis de competencias implícitas que necesariamente bien aprovechadas podrían eficazmente ayudar a que la labor de dicha institución al frente de la integración africana sea terminante.

En definitiva, como puede verse, la Comisión de la Unión Africana es una de las expresiones más nítidas de la supranacionalidad de esta organización panafricana. Sus miembros son elegidos por mayoría cualificada. Trabajan en total independencia desde un mandato político representando al interés común de la Unión. Claramente, la Comisión mantiene en la Unión una figura de órgano *primus inter pares* y goza de una larga lista de atribuciones que se extienden de competencias explícitas a competencias implícitas. Se prevé incluso reforzar esas atribuciones transformando la Comisión en Autoridad de la Unión. Pero eso sí, evidentemente, que la Comisión tenga competencias implícitas no significa, en absoluto, que pueda extraer o deducir las mismas de cualesquiera disposiciones de la normativa de la Unión Africana. La uniformidad de interpretación de las normas, siempre ha sido una preocupación mayor en el seno de la Unión. Es más, siempre se ha querido poder dirimir esa preocupación a través de la creación de la Corte de Justicia de la Unión.

- **La Corte Africana de Justicia, de los Derechos Humanos y de los Pueblos**

En África, antes de 1998, el sistema de protección continental de derechos humanos contaba con tan sólo una comisión casi judicial: la Comisión Africana de Derechos Humanos, establecida en 1986 tras la adopción en 1981 de la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos. En el marco de los debates de cara al nacimiento de la Unión africana se decidió crear una institución plenamente judicial que defendiera a los derechos humanos en el continente. Nace, en 1998, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Ésta es efectiva en 2006, después de la creación de la Unión, cuando fue dotada con jueces. En 2007, la misma se trasladó definitivamente a Arusha (Tanzania) donde su sede y meses después, en diciembre de 2009, pudo dictar su primera sentencia. En la actualidad, 11 jueces elegidos para un mandato de 6 años renovable una sola vez, constituyen los miembros de esa Corte.

Puesto que esta Corte africana nace para paliar a las insuficiencias de la entonces Comisión en la protección de los derechos humanos en el continente, importaba asegurar esa realidad en su *competencia ratione materiae*. Para los Estados partes, la competencia contenciosa de la Corte abarca tanto la aplicación como la interpretación de los derechos fundamentales contenido en cualquier convenio africano o internacional de derechos fundamentales que haya ratificado el Estado miembro contra el que se dirige el requerimiento. Las sentencias de la Corte son vinculantes y además sirven de jurisprudencia en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados partes.

Es también preciso indicar que el funcionamiento actual de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es transitorio. El Acta constitutiva de la Unión Africana prevé la creación de una Corte de justicia para garantizar la uniformidad de interpretación y aplicación de la misma. En 2003, se adoptó el protocolo de su creación que entró en vigor en 2009. Sin embargo esta Corte nunca saldrá a la luz. Ya en 2004, la Conferencia de la Unión decidió fusionarla con la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos, y asimismo crear una institución judicial única¹⁷⁴. La razón oficial de este cambio fue reducir los costes que suponían tener dos Cortes. En 2008, se adoptó el protocolo de creación de esa Corte única. De los 30 Estados firmantes, de momento sólo 5 han podido ratificarlo.

¹⁷⁴ Véanse Unión Africana: decisión de la Conferencia de la Unión Africana: EX/CL/Dec. 45 (III) / Julio de 2004

Tal vez, esta lentitud manifiesta en la ratificación del protocolo se debe a que los debates sobre la Corte única aún no se han cerrado. En 2012, una primera enmienda del protocolo facultó a la futura Corte única para ejercer jurisdicción sobre personas respecto a crímenes internacionales (genocidio, crimen de guerra, etc.). En 2014, una segunda enmienda incorporó al texto nuevas disposiciones que inmunizan a los jefes de Estados y altos funcionarios en ejercicio. En todo caso, se prevé una Corte única de 3 departamentos: el departamento de asuntos generales, la sección de derechos humanos y de los pueblos, y la sección de derecho internacional penal. Esta última integrará la sala de cuestiones preliminares, la sala de primera instancia y la sala de apelaciones. 16 jueces elegidos para un mandato de 9 años no repetible constituirán los miembros del tribunal. El fiscal y sus dos adjuntos también serán elegidos por la Conferencia para, respectivamente 7 años no repetible y 4 años repetible una vez.

Cabe indicar que mientras la Corte única o esos nuevos textos siguen sin entrar en vigor, la actual Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos junto con la Comisión africana de derechos humanos continuarán con su misión de protección y promoción de los derechos fundamentales en el continente¹⁷⁵. Es más, después de la eventual entrada en vigor de la Corte única, la actual Corte africana de derechos humanos y de los pueblos no sólo seguirá funcionando hasta el juramento efectivo de los jueces de la futura Corte única, sino que también tras ese juramento la vigente Corte cambiará meramente de estatus sin perjuicio ninguno de los casos que tenga abiertos ante ella.

Asimismo, como puede verse una vez más, la Unión Africana rebosa de órganos o entidades claramente institucionales en su funcionamiento. Obviamente, puede decirse que su función jurisdiccional sigue todavía en construcción igual que ella misma. Y habida cuenta la escasez de recursos financieros disponibles, tal vez pueda también afirmarse que el sistema jurídico de la Unión como planteado actualmente es demasiado ambicioso y quizá inviable a medio plazo. Pero ya se ha podido recorrer mucho camino en esta construcción. La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es ya operativa y dicta sentencias vinculantes que además sirven de jurisprudencia en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros.

¹⁷⁵ Para más detalles sobre el sistema de protección continental de los derechos humanos y su funcionamiento véanse N'dri A. K (2015): "El sistema africano de los derechos humanos: aproximación político-institucional de la protección de los derechos humanos en la Unión Africana" en Ugartemendia E. J; Arnaiz S. ; Antoniazzi M. (dirs): La garantía jurisdiccional de los derechos humanos: un estudio comparado de sistemas regionales de tutela europeo, interamericano y africano, IVAP/European Inkings (EUi), Núm 6, Oñati, pp (425-448)

• El Parlamento Panafricano

En la actualidad, el Parlamento Panafricano tiene de institucional que el nombre (asamblea de diputados). En realidad, ni legisla, ni controla las políticas de la Unión, ni es representación directa del pueblo africano. La idea sin embargo de instauración de un parlamento panafricano en África remonta a varias décadas en el pasado. Ciertamente es que el Acta Constitutiva de la Unión Africana, en su Artículo (17), prevé su creación. No obstante, es en las resoluciones del Tratado de Abuja de 1991 que hay que buscar sus orígenes legales o formales.

Por eso, el que la Unión Africana haya logrado materializarlo, ciertamente no carece de mérito. En efecto, en marzo de 2004 se procedió a su inauguración en Midrand (Sudáfrica), donde su sede. Lo que no significó que hubieran antes unos comicios especiales. Los diputados del Parlamento Panafricano son en realidad emanación de los parlamentos nacionales. Cada Estado se hace representar por 5 diputados entre los cuales debe encontrarse al menos una mujer. De hecho, el primer presidente de dicho Parlamento Panafricano fue una mujer: Doña Gertrude Mongella de Tanzania. En la actualidad, esta asamblea cuenta con 245 diputados que representan a los 49 Estados que ratificaron el protocolo de su creación. 10 comisiones permanentes se reparten las temáticas; ello bajo la presidencia actual del nigeriano Nnaemeka Amadi.

Oficialmente, el Parlamento Panafricano nació con el objetivo principal de llegar a concretar la expresión de un continente africano fuerte, unido e integrado, asegurando la participación plena y amplia del pueblo africano en esa deseada construcción económica y política conjunta del desarrollo continental. Con semejante objetivo, forzosamente algunos obstáculos son inevitables. Más allá de los problemas financieros, autores como Sani Mohamed apuntan la cuestión de la peculiaridad misma de la diversidad política africana¹⁷⁶. El autor señala por ejemplo lo que viene a ser un problema recurrente respecto a los partidos políticos africanos: en lo general no se fundamentan sobre claras ideologías (liberal, socialista, o socialdemócrata), sino sobre culturas comunes, etnias, regiones, tribus. Por lo que según ese autor, aun una eventual función legislativa del Parlamento Panafricano sería ciertamente muy complicada resultando casi imposible; puesto que costaría muchísimo crear una verdadera “sociedad constituyente” que integre una mayoría y una minoría; o simplemente formar grupos parlamentarios, elementos

¹⁷⁶ Véanse Sani L. (2012): “The Pan-African Parliament” in Abdulqawi Y. y Ouguergouz F. (2012), *ibid*, p 99.

imprescindibles para optimizar la elaboración de las leyes en un parlamento. Este diagnóstico no carece de sentido. Sin embargo, si a pesar de estos problemas de pluralidades antagónicas o incompatibles, los parlamentos nacionales africanos llevan funcionando desde hace décadas, no parece que dichos problemas sean insuperables en el marco institucional.

Por ahora el Parlamento Panafricano realiza funciones consultivas. Las dificultades son enormes pero nada nos dice que a largo plazo no llegará a desempeñar funciones legislativas. Se prevé que en un futuro sus diputados sean elegidos de manera directa, por sufragio universal. Es más, los africanos se inspiran en la experiencia europea. Y de aquella Asamblea europea de 1952 (emanación de los parlamentos nacionales) al Parlamento Europeo de 1979 (emanación directa del pueblo europeo) pasaron 27 años. Eso sí, 27 años de debates intensos sobre la integración que se planteaba; de trabajos arduos, así como de reformas continuos, que los africanos deberán tener en cuenta si es que quisieran este mismo cambio sustancial en su dinámica de integración.

- **El Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana**

Con el genocidio ruandés de 1994, surgió una nueva concepción de la seguridad intra-africana. De la no injerencia, antaño pilar de las relaciones intra-africanas, se pasó a la no indiferencia. En el marco de la Unión Africana, ese cambio fue plasmado en la puesta en marcha de un gran plan para la seguridad continental (*The African Peace and Security Architecture*) que abarca la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos. El plan integra cinco principales programas: el Sistema de alarma o de Alerta Temprana de crisis o conflictos, el Fondo para la Paz, la Fuerza Africana de Intervención rápida, el Panel de Sabios y el Consejo de Paz y de Seguridad. Todos estos programas trabajan desde una estrecha colaboración con las Comunidades Económicas Regionales africanas. Sin embargo, el Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión permanece la piedra angular sobre la que descansa el funcionamiento de ese sistema.

La idea de creación del Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión remonta a 2001¹⁷⁷, a la cumbre de Lusaka (Zambia). En 2002, en Durban (Sudáfrica) al margen del nacimiento de la Unión Africana, el protocolo de su creación fue adoptado. En 2003,

¹⁷⁷ En cierto modo, también puede decirse que el Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana es el sucesor del Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de los Conflictos establecido por el antiguo OUA en 1993 y que no funcionó.

el mismo entró en vigor y el Consejo nació oficialmente en mayo de 2004. Según el artículo 2 de dicho protocolo “el Consejo es un órgano decisorio para la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos. Debe ser un mecanismo de seguridad colectiva y de alerta para una respuesta rápida y eficiente a los conflictos y situaciones de crisis en África”¹⁷⁸. Como principales funciones, el Consejo coordina el sistema de alerta temprana de crisis o conflictos, dirige las misiones de diplomacia preventiva a través por ejemplo del Panel de Sabios, facilita el restablecimiento de la paz; en ocasiones puede recomendar la intervención militar en un país miembro para promover paz, seguridad o estabilidad¹⁷⁹. También interviene en situaciones post-conflictos ayudando a la reconstrucción o en acciones humanitarias tras calamidades.

Las reuniones de trabajo del Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión se efectúan a tres niveles. Los embajadores o representantes permanentes de los países miembros se reúnen al menos dos veces mensualmente. Tanto al nivel ministerial como al nivel de jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo se reúne en sesión ordinaria una vez al año. Una de las características de la dimensión institucional del Consejo tiene que ver con su composición. De los 54 países miembros de la Unión sólo 15 constituyen los miembros de la institución. 5 miembros son elegidos por un mandato de 3 años mientras los otros 10 tienen mandato de 2 años. El Artículo (5) del protocolo establece criterios para llegar a ser miembro del Consejo.

Sin embargo, en la práctica parece primar el criterio de rotación: todos los Estados son miembros potenciales y efectivos por turno. El Consejo no escapa por lo tanto al estancamiento o ineficacia general que padece la Unión en su conjunto. A este respecto, Tchikaya pudo escribir *“certains membres de l’Union ont plus de poids économique que d’autres. Certains sont militairement plus avancés que d’autres. Point n’est donc besoin de le nier en droit. Cela aura le mérite de faire correspondre le fait actuel au droit, sans que la question ni la décision de la sécurité collective ne reviennent qu’à certains Etats. Une réflexion est à mener sur la façon dont les initiatives d’urgences militaires relatives à la paix pourraient être prises au sein de l’Union. Quel équilibre diplomatique serait acceptable par tous entre les Etats dotés de moyens d’action et de capacités militaires*

¹⁷⁸ Véanse el protocolo de creación del Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana disponible en su página web: http://www.au.int/en/sites/default/files/Protocol_peace_and_security.pdf

¹⁷⁹ Véanse el artículo 7 del protocolo, relativo a las atribuciones del Consejo de Paz y de Seguridad

*et ceux qui en sont dépourvus ? »*¹⁸⁰. Se sobreentiende que es naturalmente que los países africanos son desiguales entre sí. Como hemos venido subrayando, si bien todos los países africanos son jurídicamente iguales, es naturalmente que estos son desiguales entre sí. Hay que asumir esta realidad en la forma de gobernar la Unión para no crear un desfase pernicioso entre el derecho que la regula y la situación real en el terreno (volveremos detenidamente a ese tema más adelante, en otro capítulo).

- **La Nueva Alianza para el Desarrollo de Africa (NEPAD) y la Comisión de la Unión Africana para el Derecho Internacional (CUADI)**

Son instituciones más técnicas que gubernativas, además relativamente recientes de la Unión Africana. No pretenden regular directamente al comportamiento africano. Sin embargo desde cierta autonomía sus labores respectivas buscan contribuir a la transformación de la sociedad africana. El NEPAD puede definirse como el plan estratégico panafricano para el desarrollo socioeconómico del continente africano. Es el resultado de la fusión entre dos iniciativas presidenciales para el desarrollo africano: el *Millenium African Plan* de Thabo Mbeki (Sudáfrica), Olusegun Obasanjo (Nigeria) y Abdelaziz Bouteflika (Argelia) y el plan *OMEGA* de Abdoulaye Wade (Senegal). Planteado como Nueva Iniciativa Africana en 2001 en Lusaka (Zambia), el NEPAD nació oficialmente en 2002 antes de ser definitivamente incorporado como institución a la Unión Africana en 2010.

Tiene asignado el objetivo principal de erradicar la pobreza de África. Asimismo pretende dar la vuelta a la marginalización del continente africano facilitando su plena integración en la economía global. La estructura del NEPAD es un tanto complejo. Un Comité de jefes de Estado y de Gobierno compuesto por 20 países (los 5 iniciadores del proyecto (Sudáfrica, Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal) y otros 15 representantes de todas las 5 regiones de la Unión) dirige las actividades. Los jefes de Estado y de Gobierno son ayudados en su tarea por un Comité ejecutivo constituido por sus representantes. Un secretariado permanente con sede en Midrand (Sudáfrica) coordina todos los programas. Por otra parte, el secretariado del NEPAD trabaja en estrecha colaboración con las Comunidades Regionales Africanas, el Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Económica de Naciones Unidas para África, etc. El “programa NEPAD” en sí abarca varias áreas estratégicas (infraestructuras, educación, salud,

¹⁸⁰ Tchikaya B. (2014): *ibid*, p103.

energía, nuevas tecnologías, etc.) que podrían impulsar el desarrollo de África. Pero su financiación permanece esencialmente dependiente de donantes internacionales o exteriores, por lo que dicha financiación no está asegurada.

En cuanto a la Comisión de la Unión Africana para el Derecho Internacional (CUADI), esta institución fue creada en 2009¹⁸¹. La CUADI cuenta con 11 miembros elegidos por el Consejo Ejecutivo y confirmado por la Conferencia. Como establece el Artículo (4) de su protocolo de creación, fue instituida para llevar a cabo actividades relacionadas con la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional en el continente africano, con especial atención a las leyes de la Unión consagradas en los tratados de la Unión, en las decisiones de los órganos políticos de la Unión y en el derecho internacional consuetudinario derivado de las actuaciones o comportamientos habituales de los Estados miembros (Alineado (a)).

Con semejante objetivo, sin lugar a duda, la CUADI puede resultar muy beneficiosa para la Unión Africana en su conjunto. Podría, por ejemplo, contribuir enormemente a optimizar la protección de los derechos humanos en el continente tanto facilitando la comprensión y vulgarización del derecho contenido en los tratados internacionales como sistematizando, positivando u objetivando las costumbres africanas. Sin embargo, hasta ahora, en el escenario internacional, se ha podido observar que esa necesidad de instauración de comisiones de derecho internacional siempre ha sido una idiosincrasia de organizaciones de cooperación (como Naciones Unidas, u Organización de los Estados Americanos, etc.), no de integración. Por lo que su creación en el marco de la Unión Africana que se define y se reclama organización de integración, puede prestar a confusión.

Es como si no se tuviera en cuenta, en todo momento, la naturaleza política misma de la Unión Africana y el modo de funcionamiento correspondiente. El Artículo (8) del protocolo de la CUADI, por ejemplo, establece que, por motivo de armonización de las obligaciones internacionales o por garantía de la armonía entre los tratados de la Unión y los desarrollos jurídicos actuales, esta institución tendrá potestad para pedir la revisión de los tratados de la Unión. No se sabe con claridad a qué tratados se refiere el Artículo: ¿las resoluciones o decisiones de las cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno de

¹⁸¹ Como fundamento legal, cabe señalar que el artículo (5), Alineado (2) del Acta Constitutiva de la Unión Africana faculta a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno para crear los órganos que considera necesarios para el funcionamiento óptimo de la Unión. Véanse el Acta Constitutiva de la Unión, *ibid*, disponible en Anexos y en su página web: <http://www.au.int/en/content/constitutive-act-african-union>

los países miembros? ¿Los tratados celebrados por la Unión como persona jurídica? ¿Los tratados individuales entre Estados miembros? ¿Los tratados entre Estados miembros y Estados no africanos o no miembros de la Unión? Como puede verse, si bien en el seno de la Unión, la CUADI tiene funciones meramente consultivas, la confusión que genera es inmensa y puede dar pie a pensar que en la Unión Africana o en el marco de la integración africana, el derecho regulador nunca dejó de ser el del derecho internacional a pesar de su reciente conversión (por lo menos teórica) en derecho comunitario.

En definitiva, como se ha podido ver en este apartado, la supranacionalidad de la Unión Africana se observa tanto en sus textos como en su estructura orgánica. En efecto, esa organización panafricana rebosa de instituciones que bien aprovechadas o encaminadas podrían resultar decisivas en la consecución de la integración que persigue. Más allá de los problemas económicos y de financiación, gran parte de las dificultades detrás del anquilosamiento de esta integración tiene que ver con problemas estructurales y técnicos relativos a la articulación misma de los miembros de la Unión. Con base en la igualdad jurídica entre los Estados miembros se ha estado conjugando Estados miembros fallidos o casi fallidos con capacidad de integración nula y Estados miembros con capacidad de integración relativa. El resultado es forzosamente un escollo para una integración seria. Como venimos recordando si bien todos los países africanos son jurídicamente iguales, es naturalmente que son desiguales entre sí. Hay que asumir esta desigualdad natural en la forma de gobernar la Unión.

Por otra parte, instituciones *primus inter pares* como la Comisión de la Unión no están jugando suficientemente su papel de protagonista en la realización del objetivo planteado o asumido de esa integración africana. Es crucial que logre sacar más ventaja de las competencias implícitas que le otorgan los textos. También teniendo en cuenta la confusión a veces palpable en la actuación de los líderes de la Unión en lo relativo a la naturaleza política misma de la nueva integración africana, resultan entendibles las hesitaciones de las instituciones a ese respecto. En todo caso, esta confusión manifiesta en el seno de la Unión, impide, en cierto modo, que se pueda tomar en este marco, un claro camino hacia la consecución de la organización de integración que se plantea, concentrando nítidamente las energías y recursos sobre ese rumbo para el avance de la integración política y económica proyectada. De hecho, es seguramente esta misma confusión (el no aprehender clara y precisamente el qué - naturaleza política - y el cómo

- método y estrategias de realización - de la integración planteada) que motiva y explica la multiplicación o proliferación de estructuras técnicas y complementarias e incluso solapadas en el seno esa Unión.

c) Los otros órganos u órganos técnicos y complementarios

Más allá de los órganos decisorios e institucionales, una multitud de órganos y de comités técnicos o especializados trabajan a optimizar la integración africana en el seno de la Unión. Sin duda, el Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana (ECOSOCC) es uno de los más destacados de estos últimos. El ECOSOCC es un órgano estatutario de la Unión Africana cuya creación se fundamenta en el Artículo (5) del Acta Constitutiva. Compuesto por las organizaciones de la sociedad civil africana, de grupos empresariales o socio profesionales africanos, se trata de una plataforma para la participación directa de fuerzas vivas de la sociedad africana, desde su diversidad, en la toma de decisiones de las instituciones y órganos de la Unión. El ECOSOCC nació en 2004 antes de ser oficialmente inaugurado en 2008, en Dar Es Salaam (Tanzania). Es un órgano consultivo que aúna 150 organizaciones de la sociedad civil (2 de cada Estado miembro, 10 al nivel regional, 8 al nivel continental, 20 de la diáspora africana, 6 elegidas por la Comisión de la Unión Africana)¹⁸². Reúne a los representantes de las mujeres, de los jóvenes, los niños, los mayores, los discapacitados, los profesionales, las cámaras de comercio, las asociaciones culturales, asociaciones de artistas, de profesores, de científicos, de letrados, de médicos, de ingenieros, de trabajadores, de empleadores, de los medios, organizaciones de la diáspora africana, etc. Asimismo, como puede verse el ECOSOCC tiene la virtud (o es por lo menos una estimable herramienta) de propalar o difundir en la sociedad africana el debate sobre la integración política y económica que plantea la Unión. Al mismo tiempo, es una valiosa herramienta para canalizar opiniones de esa misma sociedad con el fin de la optimización de dicha integración. Sin embargo, probablemente por falta de recursos económicos sus reuniones permanecen escasas: se reúne cada dos años en sesión ordinaria.

Junto con el ECOSOCC, el Acta Constitutiva de la Unión prevé también la creación de ciertos Comités Técnicos Especializados (CTE). En realidad la voluntad de creación de dichos Comités remonta a los tratados de Abuja de 1991. El Acta Constitutiva de la

¹⁸² Con la adhesión de Sudan del Sur que se hizo miembro del ECOSOCC en 2013 el número de organizaciones miembros alcanza nuevamente 152 a pesar de que los estatutos marcan 150. Los estatutos del ECOSOCC se redactaron antes de la adhesión de Sudan del Sur.

Unión Africana en su Artículo (14) recuperó la idea, estableciendo 7 Comités Técnicos Especializados. En 2009 la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión decidió incrementar este número a 14 Comités¹⁸³. Básicamente, los Comités son unos espacios de trabajo donde expertos, ministros y altos funcionarios de sectores concretos de actividad ponen en común sus ideas, elaborando proyectos y programas para la decisión del Consejo Ejecutivo de la Unión. Esos sectores de actividad tienen que ver con la justicia, la educación, la salud, el desarrollo rural, el agua, el medio ambiente, la migración, los refugiados y desplazados internos, etc. En la actualidad los Comités Técnicos Especializados son largamente inoperativos. Sin embargo, en 2013 la Conferencia de la Unión volvió sobre el tema apremiando la Comisión para su puesta en marcha efectiva¹⁸⁴.

Otros Comités técnicos tienen que ver con el Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (CAEDBN) o el Comité de Servicios de Inteligencia y de Seguridad de África (CSISA), etc. El CAEDBN es una herencia del antiguo OUA. Creado en 1990, su protocolo de creación entró en vigor en 1999. Cuenta con 11 expertos que realizan informes, simposios, estudios de cara a la promoción y vulgarización de los derechos del niño africano. El CSISA fue establecido en 2004. Reúne cada año a los jefes de servicios de inteligencia de África.

También una multitud de comisiones u otros órganos complementarios han sido creados para acompañar las instituciones y órganos centrales en la realización de sus misiones. Así, el Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares (MAEP) fue iniciativa del NEPAD. Establecido en 2003, el MAEP es una especie de autoevaluación de los países miembros entre sí en lo relacionado con los estándares de buen gobierno o gobernanza promovidos en el marco de la integración africana. Los países miembros son evaluados desde 4 áreas principales: democracia y buen gobierno, buena gestión tanto pública como empresarial, gobierno participativo, y desarrollo socioeconómico y sostenible. El objetivo perseguido tiene que ver con contribuir a homogeneizar o promover las políticas, valores y estándares de buen gobierno que conducen a la estabilidad política necesaria y a la aceleración de la integración africana junto con el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, el MAEP

¹⁸³ Véanse Unión Africana: decisión de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana: Assembly/AU/Dec.227(XII)

¹⁸⁴ Véanse Unión Africana: decisión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana: Assembly/AU/Dec.356(XVII) / January 2013

podría dar lugar a una verdadera política de profundización de integración en el seno de la Unión Africana. No obstante, tanto la adhesión a esta estructura, como el acatamiento de sus exigencias o normas son voluntarios e independientes. En la actualidad 35 países de la Unión son miembros del MAEP¹⁸⁵. Sin embargo, el carácter de no obligatoriedad que arroja esta estructura no nos dice si es más una herramienta de política pública regional o simplemente otro instrumento al servicio de la diplomacia de los Estados africanos.

A modo de conclusión de este apartado, puede decirse que como organización de integración, la estructura orgánica de la Unión Africana no es un tanto extraño (a pesar de ciertas particularidades notables) por lo menos en la forma. Tradicionalmente, la organización de integración (regionalismo comunitario) siempre se ha concretado como una mezcla entre institucionalismo estatal, intergubernamentalismo y federalismo o supranacionalismo. Es más, como hemos podido ver, tanto en África como en otros lugares (Europa por ejemplo) la exuberancia o complejidad de los problemas hacen inevitable cierta preponderancia de las autoridades estatales en la gobernanza de la organización de integración. Pero eso no quita la dimensión supranacional de la misma. En efecto, puesto que la organización de integración goza de tan sólo una competencia de especialidad y el Estado una competencia de plenitud, por muy supranacional que sea la organización, su marco legal le obliga a buscar nuevas legitimidades acerca del Estado y sus autoridades, ante nuevos o complejos problemas.

También el análisis revela ciertas peculiaridades de la Unión Africana que tienen que ver con la articulación misma de sus miembros con respecto a su gobernanza. Con base en la igualdad jurídica entre los Estados miembros, se ha estado conjugando Estados miembros fallidos o casi fallidos con capacidad de integración nula y Estados miembros con capacidad de integración relativa. Lo que constituye un verdadero escollo de cara a una integración seria como la planteada en los textos fundacionales de esa Unión. En efecto, no se está teniendo suficientemente en cuenta la desigualdad natural entre países africanos en la forma de gobernar la Unión. Nos parece que es en gran parte lo que explica el anquilosamiento de la integración africana. Por otra parte, la confusión a veces palpable acerca de la naturaleza política misma de la Unión oscurece el camino de la integración planteada e impide seguir un rumbo claro de cara a su consecución.

¹⁸⁵ Véanse su página web: <http://aprm-au.org/>, última visita 14 de Agosto de 2015.

Situándonos en este último punto, hemos querido repasar el derecho de la Unión para entender a qué se debe esta confusión persistente y perjudicial para la integración planteada.

2. EL ORDEN JURÍDICO DE LA UNIÓN AFRICANA: UN DERECHO EN TEORÍA COMUNITARIO

Durante mucho tiempo la regulación del escenario internacional especialmente la reglamentación de la convivencia entre Estados ha sido de la estricta incumbencia del derecho internacional cuyos orígenes remontan a Francisco de Vitoria (1480-1546) y se precisan con Hugo Grotius (1583-1645), los tratados de Westfalia (Osnabrück y Munster en 1648), e incluso autores como Vattel (1714-1767) o Georges Frédéric de Martens (1756-1821). En efecto, hasta hace poco el derecho internacional se entendía mayoritariamente como interestatal y asimismo se fundamentaba sobre la soberanía del Estado. Entonces, en la sociedad internacional, el término integración, por ejemplo, se confundía con la organización de cooperación que promovía la solidaridad o unión entre determinados Estados siendo respetuosa de sus soberanías respectivas.

Sin embargo, últimamente algunas nuevas formas de organizaciones interestatales irrumpidas en esta misma sociedad internacional parecen cambiar sustancialmente la acepción del concepto de integración en esa sociedad. Las nuevas organizaciones dichas de integración, permiten observar nuevos modos de entender y llevar a cabo la convivencia interestatal. En ellas, la soberanía del Estado se encuentra compartida y el derecho regulador es institucional y no meramente relacional.

Así, a pesar de que dichas nuevas organizaciones son actores también mayores de la sociedad internacional, para su funcionamiento, han estado dejando de lado el seguimiento de patrones fundadores del derecho internacional, creando asimismo un orden jurídico *sui generis*, diferenciado del derecho internacional sin llegar a equipararse al derecho interno o estatal. Como puntualiza Sobrino de Heredia: “*nos encontramos, pues, ante unas organizaciones que se sitúan entre las organizaciones internacionales clásicas y las estructuras federales. La distribución de competencias que se opera en su seno es tan profunda que no pueden equipararse absolutamente a*

las organizaciones tradicionales, mientras que la retención de determinados poderes soberanos por sus Estados miembros impiden también que puedan ser calificadas de Estados federales”¹⁸⁶. Esta originalidad que arroja esas nuevas organizaciones, la singularidad de su orden jurídico les ha valido el nombre genérico de derecho comunitario cuya realidad fáctica se percibe y se aprecia comparándolo, como en el cuadro abajo expuesto, con el derecho tanto interno como internacional

Cuadro 6: Algunas peculiaridades distintivas del derecho comunitario a la luz de las características de los derechos interno e internacional

	Derecho Interno	Derecho Internacional	Derecho Comunitario
definiciones	Es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre individuos o instituciones o de éstos con el Estado	En contraposición al derecho interno, es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre estados y otros sujetos internacionales	Es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre Estados en una determinada comunidad de Estados (organización de integración), o entre instituciones creadas por esta comunidad, o parcialmente entre individuos de la comunidad y las instituciones comunitarias o de éstos con el Estado
Características principales	Institucional, obliga	Relacional, esencialmente voluntarista	Institucional, combina obligación y buena voluntad
Diversas fuentes	La principal fuente es la Ley, producto de la voluntad unilateral de un legislador	No hay un legislador internacional capaz de crear normas jurídicas de manera unilateral, para someter a esa ley a los Estados que conforman la Comunidad Internacional.	Se cuenta con un legislador, las decisiones, directivas y reglamentos actúan como leyes, tomados de manera unilateral por las instituciones comunitarias se imponen a todos inclusive el Estado
Diversos sujetos	Las normas tienen como sujetos a los gobernados y los gobernantes.	Los sujetos son principalmente los Estados	Los sujetos son tanto los Estados como los individuos e instituciones o personas morales de la

¹⁸⁶ Heredia S. M. (1999): “La estructura y la formación de la voluntad en las organizaciones internacionales” en Díez Velasco M. (dir.), *ibid*, p 52

			comunidad
Diversidad de poder de coacción	Existe un gendarme, un poder de coacción, lo ejercen los órganos ejecutivos con facultades para impulsar el cumplimiento forzado de la conducta debida	En lo general no hay ningún gendarme, no existe el poder de coacción, se cuenta con la buena voluntad del Estado	Existe un poder de coacción, lo ejercen los órganos ejecutivos con facultades para impulsar de una manera u otra el cumplimiento forzado de la conducta debida
Diversas sanciones	El sistema cuenta con “un Juez” cuya decisión es inapelable e irrevocable, se prevé sanciones y se plantea en términos de legalidad	No existe ningún Juez, no hay sanciones formales, el Estado infractor incurre en responsabilidad internacional	Existe la figura de Juez, la sanción se plantea tanto en términos de legalidad como de responsabilidad
Diversidad en la aplicación del derecho	Uniformidad de aplicación y de interpretación de las normas y aplicación limitada al territorio del Estado.	Aplicación no limitada a un solo Estado sino a la comunidad internacional en la que la costumbre es igual de valida que el tratado, diversidad de interpretación como consecuencia del respeto de la soberanía del Estado.	Preocupación clara por la uniformidad de aplicación y de interpretación de las normas, aplicación limitada al territorio de la organización o de sus Estados miembros

Fuente: Realización propia a partir de diversas lecturas¹⁸⁷

Como puede verse en este cuadro, el derecho comunitario o el derecho que regula la organización de integración es un orden jurídico *sui generis* diferente del derecho tanto interno como internacional. Es un derecho que se aproxima más al derecho interno que al derecho internacional, sin llegar a equipararse a aquello.

¹⁸⁷ Tchikaya B. (2014), *ibidem*; Dony M. (2014), *ibidem*; Aldecoa F., Liesa F. y Montserrat A. (dirs) (2014): *Gobernanza y Reforma Internacional tras la Crisis Financiera y Económica: el Papel de la Unión Europea*, Ed. Marcial Pons, Madrid; Gil R., De Quadros F. y Velo D. (2014): *The European Union and Social Market Economy*, Ed. Cacucci Editore, Bari ; Universidad de país Vaco (2014): *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz 2013*, Ed. Thomson Reuters (Aranzadi), Navarra (España). ; Balanguer F. et al. (2013), *op cit*; Viljoen F. (2013), *op cit* ; Combacau J. y Sur S. (2012), *ibid* ; Abdulqawi A. Y. y Ougergouz F. (2012), *ibid* ; Ougergouz F. (2006), “La Cour africaine des droits de l’homme et des peuples – Gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale”, en: *Annuaire français de droit international*, volume 52, pp. 213-240 ; Pellet A., Daillier P. y Nguyen Q. (2002), *op cit* ; Díez Velasco M. (dir.) (1999), *ibid* ; Truyol y Serra A. (1977): *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid.

En el presente trabajo, con la vista puesta en estas definiciones hemos analizado las fuentes, las características y alcances del derecho que rige la Unión Africana.

a) Las fuentes del orden jurídico de la Unión Africana: ciertos actos jurídicos de órganos internos crean en toda la Unión derecho efectivo y exigible ante el juez

En su libro dedicado al derecho de la Unión Africana, Tchikaya pudo escribir: *“Les conventions passées par les Etats africains ayant trait à l’Union Africaine constituent des sources. Mais les actes décisionnels pris par les organes qui en ont la compétence (Conférence, Conseil Exécutif, COREP) constituent autant de sources de droit. Leurs actes sont sources et ont les mêmes effets que les traités, les coutumes et les principes généraux du droit lorsqu’ils lient les Etats membres”*¹⁸⁸. Más allá de la *summa divisio* de las fuentes del derecho (fuentes materiales, fuentes formales), puede inferirse varias fuentes detrás del ordenamiento jurídico de la Unión Africana: fuentes primarias o derecho originario, fuentes secundarias o derecho derivado, la costumbre, los acuerdos celebrados por la Unión en el marco de su actividad internacional, los principios generales del derecho, imprescindibles en la función jurisdiccional de la Unión.

- **Las fuentes primarias o el derecho originario de la Unión**

El derecho primario de la Unión Africana podría integrar el tratado constitutivo de la Unión y los distintos protocolos que le acompañan. Naturalmente, la Unión Africana como organización internacional o inter-estatal nace de un acuerdo internacional creador. Las organizaciones internacionales, explicó Sobrino Heredia, *“son sujetos de derechos derivados o secundarios, es decir, deben su existencia a un acto jurídico previo y exterior a la organización. Lo usual es que este acto jurídico creador adopte la forma de un tratado multilateral negociado en el marco de una conferencia intergubernamental, por lo que estará sujeto a las normas propias del Derecho de los Tratados. El acuerdo creador de la organización frecuentemente adoptará una forma solemne, e incluso se le dará una denominación especial para marcar su transcendencia (Carta, Pacto, Constitución, Estatuto). Puede ocurrir que el acto creador tenga otra forma, por ejemplo la de una resolución de una conferencia internacional (tal y como ha ocurrido en el caso de la ASEAN o en el de la OPEP), o la*

¹⁸⁸ Tchikaya B. (2014), *ibidem*, p 133.

de una solemne declaración. En estos casos estaremos ante acuerdos internacionales en forma simplificada”¹⁸⁹. El acto jurídico creador de la Unión Africana se denomina Acta Constitutiva. Ciertamente no sólo por la necesidad de darle alguna solemnidad sino que también por sus disposiciones que le confieren cualidad de un verdadero tratado constitutivo. Pues el Acta fija las reglas fundamentales relativas a los objetivos y competencias de la Unión (Art (3)), recoge los principios sobre los que se ha querido asentar la convivencia en el seno de la Unión (Art (4)), establece los órganos principales (Art (5)), crea las instituciones (Art (17 a 20)), determina las condiciones de revisión (Art (32)) y de adhesión (Art (29)) al tratado, recoge el conflicto y establece mecanismo de su sanción (Art (23; 30; 31, etc.)). Claramente, el Acta Constitutiva es un tratado constitutivo. Al ser ratificado (como es lógico) por los Estados miembros, tanto ese tratado constitutivo como los protocolos (también ratificados) que le acompañan tienen la misma fuerza imperativa en el seno de la Unión.

Ahora bien, que el Acta Constitutiva de la Unión y sus protocolos conexos tengan fuerza imperativa tras su ratificación en los Estados miembros, no hace especial a la Unión Africana como organización internacional o inter-estatal. La Convención de Viena de 1969 sobre los Tratados ya insiste sobre el “*pacta sunt servanda*” y asimismo establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe¹⁹⁰. En efecto, con carácter general, tras la ratificación, las normas contenidas en un tratado internacional devienen normas del Estado parte. Por lo que rechazar luego su aplicación es como si el Estado en cuestión refutara su propio derecho. Así, teniendo en cuenta todo lo anterior puede observarse que lo que sin duda hace la originalidad de organizaciones internacionales como la Unión Africana y a la par les confiere en cierto modo la naturaleza de organización de integración es el hecho de que ciertas normas producidas por sus órganos e instituciones internos lleguen a tener directamente fuerza imperativa en los Estados miembros.

- **Las fuentes secundarias o el derecho derivado de la Unión**

A diferencia de las fuentes primarias o actos jurídicos originarios como el Acta Constitutiva, las fuentes del derecho derivado de la Unión tienen que ver con los actos jurídicos adoptados por los órganos e instituciones internos de la misma. Existen varias

¹⁸⁹ Heredia M. Sobrino: “Las organizaciones internacionales” en Díez Velasco M. (1999): *ibid*, p 44.

¹⁹⁰ Véanse Convención de Viena sobre los Tratados de 1969, *op cit*, Art. (26)

fuentes secundarias en el ordenamiento jurídico de la Unión Africana. Las principales son los reglamentos, las directivas y las recomendaciones. También, estos actos jurídicos pueden adoptar la forma de resoluciones, declaraciones, opiniones, etc. En este caso serán equiparables a las recomendaciones.

Los reglamentos

Los reglamentos son decisiones generales y vinculantes de la Unión. Gozan de aplicabilidad directa en los Estados miembros, los cuales en su caso deberán tomar todas las medidas apropiadas para su cumplimiento o implementación. Los reglamentos son obligatorios en todas sus disposiciones. En la actualidad, dos órganos en el seno de la Unión pueden explícitamente producir reglamentos. Los Artículos (33) y (34) de sus estatutos respectivos otorgan distintamente esta facultad tanto a la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno como al Consejo Ejecutivo de la Unión. Sin embargo, habida cuenta la función normativa que se quiere asignar a la Comisión o, simplemente considerando su competencia de ejecución, es de suponer que esta facultad podrá en un futuro extenderse a esta institución. También, puede inferirse que esa misma facultad será extendida al Parlamento Panafricano cuando desempeñe su función legislativa.

Las directivas

Las directivas se dirigen a Estados, grupos de Estados, a colectivos o a individuos. Obligan en cuanto a sus objetivos dejando a las autoridades nacionales la libertad para elegir la forma y los medios necesarios de cara a la realización de esos objetivos. Igual que los reglamentos, los Artículos (33) y (34) de los reglamentos interiores respectivos de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Consejo Ejecutivo de la Unión otorgan distinta y explícitamente a estos dos órganos la facultad para producir directivas. Pero es también de suponer que en un futuro esta facultad podrá ser extendida tanto a la Comisión de la Unión como al Parlamento Panafricano.

Las recomendaciones

La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno junto con el Consejo Ejecutivo de la Unión, e incluso el COREP pueden adoptar recomendaciones. Como establece el Artículo (26) de su reglamento interior, todas las decisiones del COREP son de hecho recomendaciones, hasta su adopción formal por el Consejo Ejecutivo. En sí misma, las recomendaciones son decisiones que no pretenden un carácter obligatorio. Simplemente

son destinadas a orientar o armonizar los puntos de vista de los Estados miembros. La Conferencia y el Consejo Ejecutivo también pueden tomar resoluciones, declaraciones, opiniones: actos cuyos regímenes jurídicos son equiparables al de recomendación. Por otra parte, más allá de los órganos políticos de la Unión, es preciso subrayar que a semejanza de los reglamentos u otras directivas, ciertas decisiones o sentencias de la Corte de Justicia, de Derechos Humanos y de los Pueblos de la Unión Africana también pueden ser vinculantes e imponerse al Estado miembro. Además las decisiones del tribunal de Arusha sirven de jurisprudencia en los sistemas jurídicos en toda la Unión.

En definitiva como hemos ido viendo a lo largo de este epígrafe, los órganos e instituciones internos de la Unión Africana pueden rutinaria y unilateralmente producir normas que se imponen al Estado miembro, quiera o no. La primera explicación lógica que se extrae es que la Unión Africana no es una organización meramente interestatal. Pues en un marco meramente interestatal o de cooperación, el Estado es soberano. Con carácter general, si bien el concepto de soberanía del Estado no se plantea en términos de absoluto o de ilimitadamente independiente, pudiendo asimismo subrayar su no incompatibilidad con el derecho internacional, ninguna ordenación jurídico-positiva puede ni ser superior al Estado, ni imponerse al mismo de manera unilateral sin su voluntad. Cuando eso ocurre y además de manera rutinaria, es porque no nos encontramos en un marco meramente interestatal¹⁹¹ sino de integración.

En marcos interestatales habituales (tratados u organizaciones internacionales tradicionales) en los que el Estado se ve sometido a una norma superior, es simplemente porque ese Estado ha sido en absoluto asociado a la elaboración de la norma. Se ha respetado en todo momento su voluntad o soberanía. Además con arreglo a esa soberanía, toda enmienda a la norma fundamental o toda producción posterior de norma susceptible de imponerse al Estado se llevan a cabo desde la voluntad unánime y efectiva de todos los Estados partes del contrato inicial, no de manera unilateral por alguna entidad, ya sea supranacional.

¹⁹¹ Se podría replicar mencionando el caso particular del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que con arreglo al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas puede, en caso extremo de amenaza a la paz y a la seguridad internacional, unilateralmente intervenir o imponer cierta orden al Estado con el fin de restablecer la seguridad internacional. Sin embargo, no es lo mismo una orden necesaria que se plantea desde la excepción que otra rutinaria que interviene en el marco de la actividad normal y ordinaria de una determinada organización. Por lo tanto nos parece que lo extraordinario, lo que se hace desde la excepción no puede ser considerado como un criterio válido a la hora de definir la naturaleza política que sí es permanente.

A ese respecto Combacau y Sur insisten : *“Si des organisations internationales disposent à l’égard des Etats qui en sont membres de certains pouvoirs normatifs, ils ne font pas d’elles des super Etats entretenant avec leur membre un rapport hiérarchique, ni du droit qu’elles produisent les éléments d’un ordre juridique propre, supérieur à celui des Etats membres : le droit produit par les organisations qui regroupent les Etats n’appartient pas à un ordre juridique nouveau auquel chacune d’elles offrirait un cadre institutionnel comme l’Etat le fait à l’ordre juridique interne ; il appartient banalement à l’ordre juridique interne”*¹⁹². Se infiere que si en la Unión Africana, órganos o sub-órganos e instituciones internos pueden producir de manera unilateral normas que pueden imponerse imperativamente a los Estados miembros, es simplemente porque esa Unión Africana no se corresponde ni con un marco meramente interestatal ni con una organización internacional clásica. Es algo más, que nos sitúa de lleno en un contexto de organización de integración, en un marco de derecho comunitario.

Ahora bien, el anquilosamiento general actualmente observado de la integración en el seno de la Unión Africana, podría, más allá de la teoría, arrojar aún serias dudas sobre esa configuración de su orden jurídico en clave derecho comunitario. Lo que está claro es que el pésimo desempeño de la Unión Africana no quita su naturaleza política. La no implementación o incorrecta aplicación del ordenamiento jurídico de la Unión es en parte responsabilidad de las instancias supranacionales, pero es sobre todo fallo o deficiencia de las partes (en este caso los Estados) federadas. Pues la idea misma de supranacionalidad implica fundamentalmente la idea o voluntad de gestión común. Es un marco de solidaridad donde los actores ya se percataron de que ninguno de ellos (público o privado, entidades supranacionales o partes federadas), tiene de manera unilateral todo el conocimiento técnico y la información requerida para solventar diversos, dinámicos y complejos problemas. Por lo que impera sumar entre todos, fuerzas, energías, recursos, objetivos, de cara al progreso. No que una parte sustituyera a otra en la gestión común.

Ahondando en esto último, los institucionalistas hablan del concepto de *gobierno multinivel*¹⁹³ queriendo por el mismo designar a la administración de la organización supranacional. Como apunta, por ejemplo, Crespo González *“este enfoque concibe la integración como la edificación de una nueva entidad política en que la*

¹⁹² Véanse Combacau J. y Sur S. (2012), *ibid*, p. 3

¹⁹³ Véanse también capítulo 2 de este trabajo

responsabilidad sobre las diversas intervenciones que incluyen las políticas públicas se encuentra compartida entre niveles de gobierno (supranacional, nacionales y subnacionales)”¹⁹⁴. Pues, si en el marco de la integración la responsabilidad sobre las diversas intervenciones que incluyen las políticas públicas se encontrara compartida entre niveles de gobierno (supranacional, nacionales y subnacionales), lógicamente la implementación de estas políticas en el territorio nacional sería de la incumbencia del Estado o gobierno nacional.

Es en efecto a esta misma conclusión que Maurice Croizat y Louis Quermonne llegaron. Esos autores perciben como una exigencia fundamental el observar en cada país implicado en la dinámica de integración, lo que llamaron “la cara nacional de la gobernanza comunitaria” interrogándose sobre la capacidad de dicho país a colaborar o prestarse de manera leal y eficaz al impulso de integración. Esos autores se explican del modo siguiente: *“A l’instar des Länder vis-à-vis de la législation fédérale allemande, il revient donc à l’appareil politico-administratif de chaque Etat membre de faire en sorte que les politiques communes soient appliquées et le droit communautaire respecté.(...). Certes, pour sanctionner en cas de besoin l’inertie des Etats, la Commission dispose du droit de les mettre en demeure et, le cas échéant, de déposer à leur encontre un recours en manquement auprès de la Cour de justice. Et depuis le traité de Maastricht, celui-ci peut prononcer des peines d’amende, voire des astreintes, contre les gouvernements récalcitrants. Il n’en reste pas moins que la mise en œuvre effective des politiques communes est tributaire de la bonne volonté des Etats, de l’efficacité de leurs administrations et de la bonne gestion de leurs collectivités territoriales. Ainsi, dans le cadre communautaire, et quels que soient les progrès accomplis par la fédéralisation, les gouvernements nationaux demeurent les acteurs essentiels tant du processus d’« implementation » que du processus de décision”*¹⁹⁵. Así pues, construir “la cara nacional de la gobernanza comunitaria” en un contexto de organización de integración, entendiéndose implementar eficaz y efectivamente las políticas comunitarias; más que responsabilidad es el deber imperativo del Estado miembro, es decir, su administración nacional. Por lo que, la organización de integración o supranacionalidad es una cuestión

¹⁹⁴ Véanse González J. (2004): “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en De la Fuente M. : Política europea y gestión multinivel, idem, p. 24

¹⁹⁵ Véanse Quermonne L. y Croizat M. (1999) : L’Europe et le fédéralisme : contribution à l’émergence d’un fédéralisme intergouvernemental, idem, p. 111

de capacidad administrativa nacional, capacidad de gobierno, capacidad de recursos nacionales antes que de capacidad de entidades supranacionales.

En la Unión Africana, la dinámica de integración incluye a muchos países con capacidad de integración nula. Sudáfrica por ejemplo no es Niger, ni Sierra Leona, ni Mali, ni Guinea, etc. Si el primero tiene capacidad suficiente para implementar eficaz y efectivamente las normas y políticas comunitarias, los segundos reluciendo en la lista de los países más pobres del mundo, ni tienen esa preocupación. No que no tengan la voluntad, simplemente que se imponen a ellos otra prioridad: la lucha permanente e irrefrenable para la supervivencia. Por consiguiente, ¿de qué puede servir en esta condición los esfuerzos de países como Sudáfrica, Angola o Nigeria por implementar unas reglas o políticas comunes de integración cuando se sabe de manera implícita que la mayoría de los demás países partes no las aplicará por carencia? Probablemente, de ahí viene el estancamiento más agudo de la integración en la Unión africana. No es que la Unión no tenga la naturaleza o el diseño de una organización de integración. Es que la integración no es sólo voluntad. Es sobre todo capacidad. La desigualdad natural entre los países africanos es asimismo nociva para la integración planteada. Desde luego afecta a todos los sectores o pilares de esa integración, inclusive el ámbito jurídico.

- **Las otras fuentes del derecho de la Unión**

Al lado de las fuentes primarias y secundarias, destaca otra categoría de fuentes que son las costumbres, los acuerdos internacionales y los principios generales del derecho.

La costumbre

En su libro dedicado al poder y sus relaciones con el derecho en África, Maurice Kamto¹⁹⁶ indicaba que en África precolonial, por lo menos en la parte negra, el poder era sagrado debido a sus orígenes míticos. Era aceptado mientras su garante (quién lo ejercía) respetaba fielmente las normas procedentes del mito fundador. Era cuestionado e incluso se temía un posible castigo del gobernador (por los dioses) si se violasen esas normas. Un poder justo se volvía fuerte, entendiéndose ni absoluto ni arbitrario. Gobernantes y gobernados temían todos al poder y ese temor generalizado regulaba de

¹⁹⁶ Véanse Kamto M. (1987): *Pouvoir et droit en Afrique Noire : essai sur les fondements du constitutionalisme dans les Etats d'Afrique Noire francophone*, Ed. Librairie Générale de droit et jurisprudence, Paris.

por sí a la sociedad. Con la colonización, el poder se desacralizó pero el temor que suscitaba en la sociedad no desapareció.

Según el autor, es inspirándose en esa costumbre que los nuevos gobernantes de la era postcolonial se convirtieron en los mitos fundadores del poder, protagonizando aquel temor. Por lo que en África la costumbre siempre ha estado asociada o presente en la gestión pública. Como reportan FIDH (2010) o Viljoens (2013), hace décadas, Keba Mbaye (uno de los “padres” de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) explicaba que, es teniendo en cuenta la costumbre africana de solventar políticamente las diferencias entre las partes en conflicto, que optaron por plasmar en la Carta de 1981 la creación de una Comisión casi judicial en lugar de una Corte efectivamente judicial. Es también con arreglo a la costumbre africana que se creó en el seno de la Unión Africana el Comité de sabios para prevenir, desde la negociación o diálogo, los conflictos en el continente. Por otra parte, la costumbre como fuente de derecho en el escenario internacional (igual de válida que el tratado o acuerdos internacionales) es ineludible de cara a la función jurisdiccional de la Unión.

Los acuerdos internacionales

La Unión Africana es un sujeto internacional. Como todo sujeto de derecho, tiene privilegios o derechos y obligaciones o deberes. Sin embargo como ya se ha dicho, es un sujeto de derecho derivado. Por lo que está limitada por el principio de especialidad. En el marco de su competencia, por supuesto puede celebrar acuerdos internacionales sobre temáticas específicas. En ocasiones, estos acuerdos se enmarcan en el desarrollo de su actividad internacional y abarcan los acuerdos contratos, acuerdos de sede, o acuerdos relativos al ejercicio de su derecho de legación tanto pasiva como activa.

Los principios generales del derecho

La función jurisdiccional de la Unión Africana impide eludir la consideración de los principios generales del derecho. Con carácter general, éstos son igualmente normas jurídicas, pese a que puedan ser normas sin disposición formulada expresamente en un texto jurídico. En los sistemas jurídicos, tienen una función supletoria. Por lo que se aplicarán en ausencia de fuentes convencionales, formales o materiales como tratado o costumbre. De cara a la creación o interpretación de las normas, los principios generales

son orientadores permitiendo asimismo la conexión entre la comunidad y el derecho que la regula.

En definitiva, como puede verse, la Unión Africana igual que cualquier otra organización en el escenario internacional está regida por varias normas. Sin embargo, como recuerda Francisco Balanguer, ninguna norma tiene de por sí un régimen jurídico¹⁹⁷. Ese régimen le viene dado por su categorización o fuente, siendo ésta la captación de la voluntad normativa de un poder constituyente. Las fuentes de derecho y los regímenes jurídicos aferentes con los que nos encontramos en el marco de la Unión Africana nos permiten decir que esta organización es la plasmación de una voluntad por crear una organización supranacional o de integración. Puede que la integración no sea sólo diseño o sólo cuestión de voluntad sino que también cuestión de capacidad. Pero del estudio de las características normativas que presenta esa organización panafricana, difícilmente puede desde la ciencia política inferirse otro tipo de organización.

b) Las características y alcance del orden jurídico de la Unión Africana: un derecho institucional y no meramente relacional

La Unión Africana, como venimos recordando, es una organización internacional fruto de un tratado internacional entre los países miembros. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados está clara: todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Teniendo en cuenta la definición misma del término tratado (acuerdo internacional escrito entre Estados estrictamente soberanos u otros sujetos libres y con capacidad internacional), puede fácilmente deducirse que la obligación a la que se hace referencia, en este caso, es exclusiva y rigurosamente en cuanto al texto convencional, en cuya elaboración y adopción pudo participar de manera efectiva el Estado soberano parte. Además el fragmento de frase “ser cumplido de buena fe” recuerda el carácter voluntarista de estos acuerdos (Tratados). Se trata de acuerdos que se enmarcan en la cooperación. Surgen de la coordinación entre Estados partes u otros sujetos internacionales, obligan pero no de manera coactiva. La obligación a la que pretenden se sitúa en lo relacional, es decir, una obligación instigada por la propia voluntad del Estado queriendo contribuir a asegurar una sociedad internacional reglada y beneficiosa para las relaciones internacionales, no que una fuerza exterior dirimente se imponga a él. Partiendo de esta base, cuando, en casos como el de la Unión Africana,

¹⁹⁷ Véanse Balanguer F. (2013), *ibid*, p.171

una ordenación jurídico-positiva superior o supranacional exige coactivamente al Estado parte, primacía y aplicación directa e inmediata de las normas producidas por ella (en ocasiones de manera unilateral), no sólo nos alejamos del marco de la organización internacional o inter-estatal clásica sino que también esta ordenación busca en el Estado una magnitud institucional, un alcance distinto.

- **El ordenamiento jurídico de la Unión Africana: principio de aplicabilidad directa e inmediata en el Estado miembro**

En su libro sobre el derecho de la Unión Africana, Tchikaya dejó escrito: “ *avant même l'avènement d'un juge communautaire, le règlement de la Conférence devait le rappeler: les décisions de la Conférence seront obligatoires et directement applicables dans tous les Etats membres. En vertu de cette disposition, les décisions de la Conférence ont vocation de s'installer dans les ordres juridiques internes de chaque Etat membre, et ce, même en l'absence de procédure nationale de réception. Déjà invocable devant les juridictions nationales, la future cour de l'Union devrait condamner les pratiques de certains États membres qui consistent à ne reproduire qu'une partie des décisions prises par la Conférence de l'Union dans une loi nationale.*”¹⁹⁸ Como vemos en este párrafo las decisiones de la Conferencia (un órgano interno de la Unión Africana) tomadas de manera unilateral, pueden incorporarse directamente y con efecto de obligatoriedad al ordenamiento jurídico del Estado miembro. Pues de cara a la producción de normas en el escenario internacional, ese no es el procedimiento habitual al que hemos estado acostumbrados.

En ese marco, la elaboración de normas pasa primero por la negociación del texto convencional, seguida de su autenticación, luego su adopción. Los primeros debates sobre el texto convencional terminan con la firma de los plenipotenciarios u otros representantes (debidamente mandatados) del Estado. Cabe indicar que generalmente, la firma del plenipotenciario no significa que desde ese momento el texto adoptado empieza a obligar al Estado. La firma sólo señala la voluntad para pactar del Estado. Así, con carácter general, un segundo debate sobre el mismo texto suele abrirse en los parlamentos nacionales. Este segundo debate se termina o bien con la ratificación del texto o bien con su rechazo. En caso de rechazo, se procede a una renegociación del mismo o simplemente a su denuncia. En caso de ratificación, el gobierno entrega el

¹⁹⁸ Véanse Tchikaya B. (2014) : ibidem, p. 141

documento de ratificación. Es solamente después de este largo procedimiento que finaliza con la entrega del documento de ratificación que la norma se incorpora al ordenamiento jurídico nacional con los efectos que dictamina su régimen jurídico generalmente plasmado en su categorización o fuente.

Con lo anterior, se entiende que nos hallamos en un marco claramente institucional (que no de cooperación ni de organización internacional clásica) cuando en una organización interestatal puede algún órgano o sub-órgano tener potestad para adoptar (de manera unilateral) una norma que llega a incorporarse directamente al ordenamiento jurídico nacional del Estado parte. Por lo que en la Unión Africana también estamos en un marco jurídico institucional. Algunas normas producidas en su seno, a pesar de no pasar por el filtro del Estado miembro, son iguales de exigibles ante el juez nacional. Obviamente, otra cosa es que el funcionamiento del sistema jurídico nacional no sea suficientemente óptimo para garantizar esos derechos. El caso es que son normas con obligatoriedad directa que gozan de primacía sobre la norma nacional.

- **El ordenamiento jurídico de la Unión Africana: principio de primacía en el Estado miembro**

Normalmente, las normas contenidas en cualquier tratado internacional ratificado por el Estado gozan de primacía sobre las normas internas del Estado en cuestión. Del mismo modo una costumbre internacional que adquiere validez *erga omnes* tiene primacía sobre las normas internas del Estado. También una costumbre internacional que alcanza la dimensión de “*jus cogens*” debido a su fuerte “*opinio juris*” tiene primacía sobre las normas internas del Estado. Que ciertas normas internacionales gocen de primacía sobre las normas internas del Estado no es ni inhabitual ni peculiar en el escenario internacional. Es el funcionamiento normal de los sistemas jurídicos.

Siguiendo a Pellet, Daillier y Quoc, ya casi ningún teórico de la ciencia del derecho cuestiona la primacía de las normas internacionales sobre las normas del derecho interno. Estos autores nos lo explican del modo siguiente: “*Si dans le passé quelques théoriciens concluaient à la supériorité du droit interne, aujourd’hui la quasi-totalité des auteurs s’accordent sur le principe de la primauté des normes internationales, du moins dans la perspective du droit international*”¹⁹⁹. Se desprende que actualmente es

¹⁹⁹ Véanse Pellet A., Daillier P. y Nguyen Q. (2002), *idem*, p. 95

casi universalmente que la norma internacional se aplica antes que la norma nacional en casos con implicaciones internacionales. Como reportan esos mismos autores, incluso Hans Kelsen que negaba al dualismo (admisión de un derecho internacional distinto del derecho interno), terminó reconociendo que no hay una solución imperativa respecto a la primacía de la norma internacional sobre el derecho interno y viceversa. Por su parte, sus discípulos Verdross y Kunz pudieron ser más claros. Para ellos el punto de partida es la primacía de la norma internacional, puesto que no todas las diversas colectividades estatales poseen soberanía efectiva.

Así pues, decir que una norma internacional goza de primacía en un territorio estatal podría dejar incluso entrever cierta simpleza; pero no siempre. Habida cuenta la peculiaridad de la organización de integración, el principio de primacía de sus normas en el Estado miembro cobra importancia. Pues en el marco del tratado tradicional, las normas pudieron pasar por el filtro del Estado antes de volverse derecho interno. Como vimos con la Unión Africana, no es siempre el caso en la organización de integración donde ciertas normas adoptadas de manera unilateral se incorporan directamente al ordenamiento jurídico nacional. En cuanto a la costumbre, *erga omnes* o *jus cogens*, ella adquiere primacía en el territorio estatal porque goza de una fuerte *opinio juris* que le es favorable. En caso contrario como recordó la Sala de apelaciones del Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia “*en droit international coutumier, les Etats, par principe, ne peuvent recevoir d’« ordres », qu’ils proviennent d’autres Etats ou d’organismes internationaux*” (IT-95-14-AR 108 bis, par. 26)²⁰⁰, ninguna orden o costumbre puede imponerse al Estado contra su voluntad. Por lo que la primacía otorgada a la norma internacional tradicional en el derecho interno es, con carácter general, desde una perspectiva funcional del sistema jurídico. Tiene muy poco que ver con la primacía que reclama la norma comunitaria en el Estado miembro. En el caso comunitario, la idea de primacía se plantea desde lo institucional, es característica de poder, igual que la uniformidad de interpretación.

- **El ordenamiento jurídico de la Unión Africana: principio de uniformidad de interpretación y pretensión de fuerza efectiva de coacción**

El Artículo (4) del reglamento interior de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, en su Alineado (s) establece que a la espera de la puesta

²⁰⁰ Véanse Pellet A., Daillier P. y Nguyen Q. (2002) : *ibidem*, p. 422

en marcha de la Corte de la Unión, incumbe a la Conferencia el interpretar el Acta Constitutiva. Como hemos venido señalando, esta disposición que implica una clara pretensión de uniformidad de interpretación de las normas comunitarias en el Estado miembro, no hubiera tenido mucha trascendencia si dichas normas no fueran destinadas a aplicarse directamente en esos Estados. Recuérdense, los reglamentos y directivas son automáticamente aplicables en el Estado miembro 30 días después de su publicación en el boletín oficial de la Unión o a la fecha indicada en la decisión. La aplicación directa de esas normas conjugada con su uniformidad de interpretación confirma el carácter institucional del régimen jurídico del ordenamiento de la Unión.

La pretensión a una fuerza efectiva de coacción también confirma esta característica institucional. Como establece el Artículo (3) del Acta Constitutiva en su Alineado (h), la Unión se arroga el derecho de intervenir en un Estado miembro en caso de violación grave de derechos humanos o circunstancias graves como genocidio, crímenes de guerra, amenaza a la seguridad y a la paz continental. Con arreglo a esta disposición, se puso en marcha un gran plan para la seguridad continental: *The African Peace and Security Architecture*. Se prevé una Fuerza Africana Permanente de Intervención Rápida de 15000 soldados con cuartel general en Addis Abeba (Etiopia) y base logística en Duala (Camerun).

En definitiva como se ha podido observar en este apartado, elementos característicos del derecho, especialmente la aplicación directa e inmediata de las normas, la primacía, la uniformidad de interpretación, etc., que actúan en el derecho internacional como principios excepcionales o funcionales del sistema jurídico, son la regla en el seno de la Unión Africana, igual que en el derecho comunitario. Por lo tanto, difícilmente puede concluirse que el derecho que regula la organización panafricana no fuera también de tipo institucional o de derecho comunitario. Ahora bien, es entendible cierta duda que a ese respecto perviva. El derecho comunitario, igual que la organización de integración, no es sólo voluntad o diseño supranacional. Es sobre todo capacidad nacional de los Estados miembros: sistemas jurídicos nacionales óptimos y capaces, administraciones nacionales competentes y viables, gobiernos estatales capaces y dinámicos, etc. Estas facultades estatales escasean en el seno de la nueva Unión Africana. Peor, no se está

asumiendo esta clara carencia en la forma de gobernar la Unión. Lo que afecta a la integración planteada, paralizándola.

Otro elemento crucial que también podría ser motivo de anquilosamiento de la integración tiene que ver con la gobernanza misma de la Unión Africana. Naturalmente en esta era de conocimiento y de información, ningún sistema de gobierno exitoso puede darse sin contar con las dinámicas y fuerzas sociales de la comunidad que pretende administrar o dirigir. Partiendo de esta base, hemos querido analizar el sistema de gobernanza de la Unión Africana.

3. LOS PROCESOS DECISORIOS DE LA UNION AFRICANA

Como subrayamos anteriormente, en la Unión Africana la función legislativa en ocasiones incumbe a órganos intergubernamentales (Conferencia, Consejo Ejecutivo). Sin embargo, tras adoptar las normas, no se abren ejes de discusión para la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisión. Esas normas decididas al nivel supranacional son directamente aplicadas en el Estado miembro. De ahí que la gobernanza en ese marco pudiese sufrir un vicio democrático perjudicial de cara a la movilización del pueblo y de las fuerzas vivas africanas en torno al proyecto común de integración económica y política.

Sin duda, actualmente en la Unión Africana no se dan los criterios y estándares de una gobernanza democrática. Siguiendo a Joan Prats, esta última es un modelo de producción de “gobernabilidad” (resolución efectiva desde la actividad gubernativa de problemas en una determinada sociedad) que exige formas diversas y crecientes de colaboración, cooperación, coordinación y corresponsabilización entre los poderes públicos y entre éstos, la sociedad civil y las empresas a lo largo del eje local-global.²⁰¹ La gobernanza democrática implica participación (capacidad de integrar en la forma de gobernar a todas las organizaciones y fuerzas vivas de la sociedad y sumar su apoyo hacia un modelo de sociedad), transparencia (gobierno abierto y ciudadanía libre, con voz y voto), rendición de cuenta o *accountability* (control de poderes, poderes

²⁰¹ Véanse Prats J.: “Políticas de buena administración para la administración general del Estado en España: un enfoque de gobernanza democrática”, en Ruiz-Huerta J. y Villoria M. (2010): Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones, Ed. Editorial Tecnos, Madrid, p. 31.

equilibrados, capacidad de informar y justificar las decisiones políticas (*answerability*) y capacidad de sancionar a las conductas de desgobierno (*enforcement*)).

Si el sistema de gobierno de la Unión Africana no llega a ser de tipo gobernanza democrática; a primera vista parece bastante inclusivo aunque indudablemente deba mejorarse. Actualmente, en la Unión Africana puede distinguirse al menos tres ejes paralelos y concurrentes: una red política, una red administrativa, y una red ciudadana.

a) La toma de decisión en la Unión Africana: la red política

Las decisiones que se toman en el seno de la Unión, tanto por la Conferencia como por el Consejo Ejecutivo, pasan previamente por un largo recorrido que a veces puede durar hasta meses de trabajo intenso. Generalmente el acto adoptado empieza su ciclo de vida como una propuesta política formulada por la Comisión de la Unión Africana. Es preciso indicar que, aunque esté previsto en el proyecto de su reforma, por ahora la Comisión de la Unión no tiene el monopolio de la iniciativa política. Lo que es bastante reprochable, puesto que gobernar a una comunidad social nunca se articula en términos de protección de derechos de grupos individuales sino en clave de gestión de intereses generales. El atribuir ese monopolio de iniciativa a la Comisión, siendo ésta una institución claramente independiente, con pericia y suficiente legitimidad, garantizaría bastante la plasmación del interés común de la Unión en los proyectos de normas y por ende en las normas adoptadas. Pero por ahora junto con la Comisión, bastantes otros órganos así como los Estados miembros están facultados para encaminar una iniciativa de norma en el seno de la Unión.

Normalmente, como resumimos en el cuadro abajo expuesto, las propuestas de normas son estudiadas por un Comité de expertos nombrados por los Estados miembros. Las recomendaciones de los expertos son entregadas al Comité de los ministros de tutela. Tras el análisis de ese Comité de ministros (que se prevé sustituir por los Comités Técnicos Especializados), el proyecto pasa al Comité de los Representantes Permanentes en caso de que tuviera implicaciones financieras. En caso contrario pasa directamente al Consejo Ejecutivo donde los ministros de exteriores lo analizarán y harán recomendaciones a la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno.

Cuadro 7: El ciclo político de la toma de decisión en la Unión Africana

Niveles de decisión	Órganos de decisión	detalles
1	La Comisión de la Unión o Un Estado miembro	Las iniciativas son propuestas por la Comisión, algún departamento o dirección de la misma, cualquier Estado miembro o el Consejo Ejecutivo a través de la Comisión
2	Grupo de expertos	Con carácter general, la gran mayoría de los textos de la Unión (propuestas de normas, tratados, políticas, programas) son analizados por un colectivo <i>ad hoc</i> de expertos elegido por la Conferencia y la Comisión de la Unión
3	Comité de los ministros	Tras el análisis de los expertos una propuesta es sometida al examen de un Comité de los ministros de tutela de los sectores concernidos
4	Comité de Representantes Permanentes (COREP)	El COREP examina los informes del Comité de los ministros de tutela en caso de que el proyecto tuviera implicaciones financieras y decide los puntos a someter al análisis del Consejo Ejecutivo para decisión. Si el proyecto no tuviera implicaciones financieras, tras el examen del Comité de ministros de tutela pasaría directamente al Consejo Ejecutivo
5	Consejo Ejecutivo y eventual información del Parlamento Panafricano	El Consejo Ejecutivo revisa las recomendaciones del COREP o del Comité de los ministros de tutela y toma decisiones que en la mayoría de los casos pasarán a la agenda de la Conferencia por confirmación. Tanto el Presidente de la Comisión como el Presidente del Parlamento Panafricano participan a esta reunión de deliberación
6	Conferencia de la Unión	La Conferencia analiza las recomendaciones y decisiones tomadas por el Consejo Ejecutivo y toma una decisión definitiva que será publicada en el boletín oficial de la Unión. Tanto el Presidente de la Comisión como el Presidente del Parlamento Panafricano

		participan a esta deliberación
--	--	--------------------------------

Fuente: Realización propia

Es probablemente con arreglo a ese ciclo de toma de decisión que se ha establecido en el Artículo (9) del reglamento interior del Consejo Ejecutivo un modelo estándar para la elaboración del orden del día de dicho Consejo que ha de seguir el COREP. Sus puntos principales son los siguientes:

- 1) Informe de la Comisión
- 2) Informe del COREP
- 3) Los puntos sometidos por la Conferencia al Consejo Ejecutivo
- 4) Los puntos que en su precedente reunión el Consejo decidió analizar
- 5) Los proyectos de programas y de presupuestos de la Unión
- 6) Los puntos propuestos por otros órganos
- 7) Los puntos propuestos por los Estados miembros, a condición que las propuestas se realizasen 60 días antes de la sesión y que los documentos formales sobre dicho proyecto fueren entregados a la Comisión 30 días antes. El Consejo examina el caso teniendo en cuenta las recomendaciones del COREP.
- 8) Sucesos u otros asuntos no programados, que podrán ser evocados pero sólo a título de información, no serán objeto ni de debate, ni de decisión.

En la práctica no siempre se respeta ese orden, como ocurre por ejemplo en casos de emergencias. Al lado de la red política, funciona una red administrativa paralela y concurrente.

b) La toma de decisión en la Unión: la red administrativa

La red administrativa en la toma de decisión de la Unión se articula en torno a dos ejes principales: la preparación de las cumbres (Conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno, Consejo Ejecutivo, COREP) y la celebración misma de esas cumbres.

- **La preparación de las cumbres**

La Comisión de la Unión informa a los Estados miembros de la celebración de la cumbre. Paralelamente, éstos reciben los textos, documentos y otras recomendaciones a través de sus embajadas o representantes permanentes ante la Unión. Después de esa entrega, varias administraciones del Estado analizan el caso antes de fijar la posición nacional que se confirma por el encargado o el jefe de Estado. Probablemente teniendo en cuenta tanto la herencia colonial visible en la organización del Estado africano como las características de los derechos internos africanos inspirados en los modelos inglés y francés, un estudio conjunto de varias ONG entre las cuales Afrimap, Open Society Initiative of South Africa, Intermon Oxfam, etc., identifican dos esquemas distintos de análisis o procedimiento.²⁰²

Los países francófonos y de habla españoles o portugueses

- 1) El departamento del Ministerio de Exteriores encargado de la Unión Africana recibe los documentos y el orden del día de la cumbre. Los analiza y los debate con el departamento de asuntos jurídicos junto con el departamento encargado de las organizaciones internacionales. En función de la importancia de la cumbre, también con el secretariado general así como el gabinete del Ministerio.
- 2) Un documento que resume sus análisis es remitido al ministro junto con los comentarios de los representantes permanentes ante la Unión.
- 3) Por cada punto del orden del día, el Ministerio de Exteriores envía respectivamente los textos a los Ministerios de tutela y pide sus opiniones técnicas
- 4) El Ministerio de Exteriores organiza consultas en colaboración con los servicios de la presidencia y los departamentos implicados del gabinete del primer ministro con el fin de elaborar fichas analíticas sobre los temas importantes del orden del día.
- 5) Un dossier incluyendo las fichas analíticas y las diferentes posiciones es sometido al ministro para aprobación
- 6) Los documentos son después enviados al presidente o jefe de Estado para análisis

²⁰² Véanse Open Society initiative (2010): Renforcer la participation populaire dans l'Union Africaine : un guide pour mieux connaître les structures et procédures de l'UA, Ed. Open Society Initiative South Africa, Johannesburg, p.46.

- 7) Mientras tanto se sigue pendiente de los representantes permanentes ante la Unión por si se introdujesen eventuales cambios en el orden del día
- 8) Tras un análisis profundizado de los textos y documentos por los servicios de la Presidencia, la posición nacional es formalmente adoptada y confirmada por el presidente o jefe de Estado.

Los países anglófonos

- 1) El Ministerio o Departamento de Asuntos Exteriores recibe la información relativa al orden del día, junto con las observaciones del representante permanente sobre las posiciones de los otros Estados miembros.
- 2) El texto es enviado al departamento encargado de la Unión Africana o al de Asuntos africanos que se ocuparán de elaborar las instrucciones idóneas.
- 3) Los agentes de Asuntos Exteriores deciden de los Departamentos y Ministerios que se encargarán de elaborar un borrador de la posición del gobierno sobre los puntos mencionados en el orden del día.
- 4) Los agentes de la Unión Africana o del departamento de Asuntos africanos se reúnen con agencias gubernamentales (e incluso con organizaciones de la sociedad civil) en comité *ad hoc* para debatir ciertos puntos específicos del orden del día de la cumbre.
- 5) Los agentes de la Unión Africana o del departamento de Asuntos africanos teniendo en cuenta los distintos comentarios, redactan un borrador de la posición nacional que será enviado a los agentes o al Departamento de Asuntos Exteriores. El borrador es debatido en una reunión interministerial presidido por el secretario permanente del Ministerio o el Director del mismo.
- 6) El texto es aprobado por el secretario permanente o por el director y firmado por el Ministerio de Exteriores.
- 7) Los textos aprobados y firmados son distribuidos entre los miembros de la delegación oficial antes de la cumbre.

Asimismo, como puede verse tanto en los países africanos francófonos como anglófonos, normalmente un largo rosario de debates y deliberaciones subyacen detrás de las decisiones que se toman en la cumbre del Consejo Ejecutivo y la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.

- **La celebración de la cumbre**

La cumbre integra tres principales reuniones (Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno, Consejo Ejecutivo, COREP). La reunión de cada órgano suele durar 2 días. El COREP se reúne en primer lugar. Sus conclusiones y recomendaciones son transmitidas al Consejo Ejecutivo. Este último se reúne en segundo lugar y traslada sus decisiones y recomendaciones a la Conferencia que clausura las sesiones tomando la decisión final. Al margen de estas reuniones también congregan otros órganos e instituciones como el Consejo de Seguridad y de Paz de la Unión, el Comité de los Jefes de Estado y de Gobierno encargado del NEPAD, el Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares, etc. Las tareas logísticas (acreditaciones, observadores, prensa) son estrictas pero no impide la presencia de grupos de presiones de la sociedad civil.

c) La toma de decisión en la Unión: la red ciudadana

Institucionalmente, las organizaciones de la sociedad civil a través del ECOSOCC (reflejo, como vimos, de la sociedad africana en su conjunto), pueden participar en los procesos decisorios de la Unión. Los delegados del ECOSOCC pueden ser partícipe en todas las reuniones de la cumbre incluyendo las restringidas o no abiertas al público. El ECOSOCC elabore con frecuencia informes que somete a la Unión para análisis. En ocasiones sirve de puente entre la Unión y las organizaciones de la sociedad civil en general. Más allá del ECOSOCC, las organizaciones de la sociedad civil pueden, por su cuenta, ejercer de observador ante la Unión. Los requisitos para ello son conocidos: estar oficialmente registrada en un Estado miembro, tener al menos 3 años de actividad laboral como organización, tener 2 tercios de sus recursos financiados por las donaciones de sus miembros, tramitar su candidatura 6 meses antes de la reunión del Consejo Ejecutivo, etc. Las organizaciones de la sociedad civil con estatutos de observador ante la Unión se comprometen asimismo a colaborar con ella sometiéndole un informe cada 3 años. Durante la cumbre, tienen acceso tanto a las reuniones abiertas al público como a algunas cerradas que tienen que ver con su sector de actividad. Junto a esas organizaciones con estatutos de observador, algunas otras organizaciones eventualmente no africanas (Oxfam Intermon, IDEA International) pudieron pactar ciertos memorándum de colaboración o de asistencia técnica con la Unión. Éstas son particularmente activas, igual que la Dirección de los Ciudadanos de la Diáspora

(CIDO) o el foro de las mujeres, ambos establecidos en el seno de la Comisión de la Unión.

CONCLUSIÓN

El anquilosamiento actual de la integración en el seno de la Unión Africana, no es una fatalidad insuperable. Sin embargo, con base en su configuración vigente, es muy probable que ese anquilosamiento empeore. Lo que no significa que pueda realmente hacerse mayores reproches a su estructura orgánica. En efecto, la Unión Africana hace figura de una verdadera organización de integración aunque incipiente. Está regida por un derecho comunitario, por lo menos en teoría. Su gobernanza es inclusiva aunque todavía no democrática. Empíricamente, es posible mostrar que la preponderancia del intergubernamentalismo en su seno, pese a que no apropiada en una organización de integración, no es un problema específico únicamente inherente a ella. Tanto en esta Unión Africana como en otras organizaciones de integración, esa preponderancia tiene que ver con el incremento de los problemas.

La organización de integración por mucho que sea supranacional, es un sujeto de derecho derivado. Por lo que sólo goza de la competencia de especialidad. Los Estados que la conforman, gozan de la plenitud. Eso configura un esquema en que ante nuevos o complejos problemas en la dinámica de integración, se ha de recurrir a los Estados buscando nuevas legitimidades para solucionar dichos escollos. La preponderancia del intergubernamentalismo deviene inevitable sobre todo cuando los problemas son cuantiosos. No que ello signifique ausencia de supranacionalidad. En la Unión Africana las instituciones con régimen claramente institucional abundan. Desde este punto de vista, la Comisión tiene una función de *primus inter pares* del que, a nuestro juicio, debería sacar más ventaja capitalizando las competencias implícitas que implican esa función para que su actuación al frente de la integración planteada sea terminante. En la misma línea, la confusión todavía palpable sobre la naturaleza política misma de la

Unión Africana oscurece el camino de la integración, impidiendo la concentración de las energías y recursos sobre un rumbo claro.

A pesar de esos desarreglos, el mayor problema de la Unión Africana permanece el no asumir la desigualdad natural entre países miembros en la forma de gobernarla. Los países miembros obviamente pueden esgrimir cierta igualdad internacional, pero permanecen dispares en su ambiente real, natural. El no asumir esta realidad en la forma de gobernar la Unión hace inevitable el anquilosamiento. La integración o regionalismo comunitario no es sólo diseño, ni sólo voluntad ni siquiera es sólo voto de solidaridad, es sobre todo capacidad nacional: sistema jurídico óptimo, administración viable, gobierno dinámico, etc. Desde esta perspectiva conjugar un número muy marginal de países de capacidad de integración relativa con una multitud de países débiles con capacidad de integración nula es diluir, aniquilar o desperdiciar la capacidad relativa. El anquilosamiento deviene ineludible.

Teniendo en cuenta esos planteamientos, el reto en la Unión Africana parece situarse en cómo lograr una integración política y económica en un contexto de mayor fragilidad, debilidad e incapacidad estatal. Esto es, ¿cómo lograrse una integración política y socioeconómica sumando pobreza o pobreza relativa y más pobreza? Tal vez antes que cualquier respuesta la actitud idónea sea empreñarnos bien del problema planteado. Desde esta perspectiva, puesto que en la Unión Africana no se persigue cualquier nuevo regionalismo sino uno concreto que tiene que ver con el europeo, hemos dedicado el siguiente capítulo a analizar el modelo perseguido en relación con la realidad africana. Nuestro objetivo es ver si la ambición planteada vicia o incluso imposibilita de alguna manera esa acción de integración africana.

CAPÍTULO 5

LA UNION AFRICANA, UN REGIONALISMO COMPARADO: “UN BARCO” TAMBIÉN RUMBO A EUROPA

INTRODUCCIÓN

Más allá de su talento (excelente dibujante, conocimiento de teoría de color, composición pictórica), su técnica (fresca, óleo, acuarela), o su estilo (gótico, barroco, realismo, impresionismo, hiperrealismo), etc., si algo garantiza mayormente el éxito de la obra del pintor, es sin duda el modelo pictórico o realidad a reproducir. Si el modelo elegido es demasiado complejo y muy difícil de reproducir, puede que el pintor se rinda y que no termine nunca la obra. Si es absolutamente surrealista y no tiene nada que ver con la realidad o el universo en que vivimos, puede que su obra no interese a nadie.

La elección de modelo, asimismo tan trivial pero tan determinante para el éxito de la obra del pintor, puede resultar igual de decisiva cuando nos trasladamos a la esfera del regionalismo. Antaño demonizado en un mundo anclado en el proteccionismo y la guerra fría, el regionalismo ha ido convirtiéndose en una herramienta clave del panorama económico mundial gracias al impulso irrefrenable de la globalización y mundialización. Paulatinamente, su ejercicio y práctica fue dejando de parecerse a una mera sinecura. En la actualidad, su experimentación por ejemplo, se vuelve aún más complicada, según nos situamos en un marco de nuevo regionalismo tipo “geoestado”, “geoeconomía” o “geosociedad”²⁰³. En tanto que, si puede afirmarse con Tshiyembe²⁰⁴, que la práctica actual del regionalismo plantea por doquier serios y enormes problemas de armonía, normas, instituciones, comercio, soberanía; se ha de insistir igualmente en que la construcción del regionalismo geosociedad requiere una habilidad añadida que tiene que ver con la capacidad estatal de los países del espacio regional donde se contempla.

En África, en el marco de la Unión Africana, como hemos venido subrayando, la mayoría de los países miembros escasea de capacidad estatal (de los 54 países, más de 34 se encuentran en los más pobres del mundo). Sin embargo, a imagen y semejanza de la Unión Europea, se ha optado por construir en ese marco africano un nuevo regionalismo geosociedad o regionalismo comunitario. En efecto, igual que en Europa, se prevé la realización de una unión económica y política cuyo logro se contemplase en varias etapas y décadas de trabajo arduo. De ahí, se mantiene proyectado, como nos

²⁰³ Véanse capítulo 2 de este estudio.

²⁰⁴ Véanse Tshiyembe M. (2012): *Régionalisme et problèmes de intégration*, ibid.

hemos referido anteriormente, consolidar y reforzar las instituciones de las comunidades de integración subregional (máximo 5 años); disminuir las barreras comerciales en esas comunidades (8 años); transformar las comunidades subregionales en zonas de libre cambio (10 años); establecer la unión aduanera (2 años); crear el mercado común y adoptar políticas comunes en transporte, agricultura, industria y libre circulación de las personas (4 años); instaurar la unión económica, política y monetaria (5 años); crear en última instancia un banco central africano y una moneda común.

Teniendo en cuenta la trayectoria del Estado europeo que nace en el siglo XVI con Bodino (por no decir siglo XII bajo Philippe Auguste con la creación del tesoro como institución estatal), se desarrolla (durante varios siglos) y se afianza antes de plantearse la realización del nuevo regionalismo, ¿cuál podría ser la viabilidad o pertinencia de esta elección o apuesta de los países de la Unión Africana por un nuevo regionalismo geosociedad tras apenas 50 años de vida como Estados? ¿En qué consiste realmente la Unión Europea o regionalismo geosociedad que se intenta reproducir en el marco africano? Tras una década de andadura de la Unión Africana, ¿qué claro y concreto balance puede hacerse respecto a esa reproducción? ¿Cómo interpretarse el anquilosamiento actual de la Unión Africana? ¿Cabe, de alguna manera, afirmarse que la inconmensurabilidad evidente de la ambición planteada está afectando la dinámica de integración desmotivando o frenando la acción de unificación? ¿Qué implicaciones está suponiendo en África esa reproducción del nuevo regionalismo europeo? ¿Qué posibilidades reales existen en la actualidad de cara al logro de esa imitación?

En el presente capítulo, intentaremos, a lo largo de las páginas que van a proseguir, responder a esas preguntas desdibujando un esquema de argumentación de cuatro momentos. En la primera parte, procedemos a una breve presentación de la Unión Europea. La idea es recordar el propósito de la Unión Africana haciendo visualizar la efigie más actual del modelo de nuevo regionalismo que se plantea. Con la efigie vulgarizada y sus contornos asimilados, analizamos en una segunda parte el camino ya transcurrido en el marco africano en lo relativo a su realización, insistiendo sobre las similitudes observables. El objetivo en esta parte es doble. Apoyándonos en el camino transcurrido, por un lado, queremos ver si todavía hay motivos para mantener las expectativas respecto a esa integración africana; por otro, buscamos evaluar hasta qué punto esas expectativas pueden llegar a ser fidedignas. En una tercera parte, insistimos sobre el camino que queda por transcurrir ofreciendo a observar los puntos de

diferencias entre ambas integraciones. La preocupación en ese momento es examinar y valorar las posibilidades reales de la integración africana a la luz del modelo de nuevo regionalismo elegido. Finalmente, en una cuarta parte, sopesamos la posible pertinencia de la elección africana (pese a su incapacidad estatal) del nuevo regionalismo europeo como modelo de integración. El enfoque del capítulo, de manera general, es ver si la ambición de integración en la Unión Africana vicia la dinámica o acción de integración favoreciendo de alguna manera su anquilosamiento

1. LA UNIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA: UN DESTINO INCIERTO A LA LUZ DEL REGIONALISMO EUROPEO

Si el nuevo regionalismo europeo nace con la declaración Schuman de mayo de 1950, y se concreta con la firma en 1951 del tratado de París creando la Comunidad Económica del Carbono y el Acero (CECA), o el tratado de Roma de 1957 instaurando el Euratom y la Comunidad Económica Europea (CEE), o incluso la fusión en 1967 de esas tres comunidades (CECA, CEE y Euratom)²⁰⁵; el nuevo regionalismo geosociedad europeo claramente se formaliza con el nacimiento de la Unión Europea patrocinado por el tratado de Maastricht de 1992. A partir de esta fecha, por ejemplo, se empieza a utilizar mayormente, y no en vano, conceptos como “mercado interior” para sustituir en el vocabulario comunitario al de “mercado común”.

Profundizando en ese nuevo regionalismo geosociedad, el tratado de Ámsterdam (haciendo efectivo cierta comunitarización de la justicia y otros asuntos interiores a través de la formalización de un espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia) de 1997 y más tarde la creación de la moneda única (el Euro) en 1999 supusieron un giro copernicano en la integración europea. Es más, con el tratado de Lisboa de diciembre de 2007 que entró en vigor en 2009, más que un regionalismo geosociedad, el nuevo regionalismo europeo se convirtió definitivamente en un “regionalismo comunitario”. Desde esta perspectiva, la crisis financiera de 2008, crisis de la deuda y del Euro y la toma de medidas correspondientes, a partir de 2010, hicieron que se reforzara dicho regionalismo comunitario ensanchando todavía más la brecha o

²⁰⁵ Para más detalle sobre la génesis de la Unión Europea o nuevo regionalismo europeo véanse Aldecoa F. (2000): *idem*.

abismo, ya anteriormente grande, entre la Unión Europea (efigie lejana de la integración africana) y la Unión Africana. De ahí que se oyeran a menudo voces y opiniones afirmando lacónicamente que ambas integraciones Unión Africana y Unión Europea no son comparables.

Más allá de las consideraciones subjetivas, burlescas o desafiantes, podría resultar científicamente interesante confrontar la Unión Africana con la Unión Europea. En efecto, a pesar de sus dificultades, paradigmas y contextos respectivos muy distintos, ambas organizaciones pudieron plantearse el mismo propósito: la unión política y socio-económica regional. Es como si ofrecieran a observar y analizar el planteamiento de esa misma idea de unión política y económica regional en contextos tanto de países subdesarrollados como de países desarrollados. Desde esta perspectiva, nos parece interesante, oportuna y beneficiosa su confrontación para el estudio mismo de las relaciones internacionales, especialmente para el progreso y avance del nuevo regionalismo y en particular el regionalismo comunitario. De cara a la exportación de este último, por ejemplo, está claro que dicha confrontación no deja de ser un ejercicio crucial que podría contribuir a idear ejes de posible universalidad beneficiosa para ese nuevo fenómeno de regionalismo comunitario.

En las siguientes líneas, intentaremos dar brevemente cuenta de la Unión Europea en su versión más actual para luego yuxtaponer ambas integraciones africana y europea con el fin último de detectar tanto las posibles expectativas como la magnitud del trabajo que queda por hacer en el marco africano, ello, ideando los eventuales o posibles ejes de mejorías.

a) La Unión Europea, un nuevo regionalismo comunitario: un mercado común o interior cada vez más clara unión económica

Que el mercado común signifique, con carácter general, eliminación completa de las barreras fronterizas tarifarias y no tarifarias que impiden la libre circulación de las mercancías, bienes, capitales y personas entre países miembros; eso no quiere decir que, en ausencia de armonización profunda de las legislaciones nacionales en el determinado conjunto regional, esa libre circulación instituida sea totalmente real. Ciertamente, una de las explicaciones más relevantes y sobresalientes de esto último tiene que ver con que cada ordenamiento jurídico nacional es un conjunto de normas que vela por un

modelo de sociedad ya válido. En efecto, en sí mismo, el ordenamiento jurídico nacional es básicamente un rosario de reglamentos, leyes, constitución, costumbres, acuerdos, decretos, etc., que también son reflejos de las tradiciones, valores, cultura, historia y moral de la determinada sociedad.

Si el ordenamiento jurídico nacional descansa fundamentalmente sobre los valores nacionales y la historia patriótica, es lógico que no pudiese ni pretendiese deparar leyes universales entendibles en ámbitos fuera de lo nacional. Del mismo modo, resultaría difícil que asumiera de manera automática normas supranacionales, sin armonización o previa sensibilización de la sociedad nacional. Es más, desde tiempos inmemorables, los Estados y naciones han estado evolucionando en las franjas territoriales teniendo o configurando su propia historia (es decir una historia única y concreta, no extrapolable de un Estado particular a otro semejante) y sus propios valores definidores intrínsecos. Si la moral, por ejemplo, llega a ser una característica social, universal y humanamente compartida, ello no quiere decir que sea uniforme y con contenido igual en todas partes. Por lo tanto, en ausencia de armonización sería de las legislaciones nacionales en el determinado conjunto regional donde se plantea el mercado común, puede que las idiosincrasias sociales mismas constituyan un freno importante a la libre circulación de las mercancías u otros bienes.

En Europa, en el marco de la Unión Europea se empieza a superar esta dificultad a partir del Acta Única Europea (AUE) de 1986. Inspirándose en el proyecto Altiero Spinelli adoptado en 1984 y el libro blanco de 1985 sobre mercado interior impulsado por Jacques Delors, el AUE se asignó como objetivo, reactivar la integración europea completando la armonización del mercado interior. Bajo esta premisa, más que dar continuidad al mercado común entonces vigente, apostó por reformarlo asentando las bases de un mercado interior. Irrumpía asimismo el término “mercado interior” en el vocabulario comunitario oficial. En seguida, las conclusiones del AUE en su Artículo 13 recalcan expresa y cuidadosamente su acepción definiéndolo como un espacio integrado sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales está garantizada²⁰⁶.

²⁰⁶ Véanse Acta Única Europea, Art 13: disponible en la página web de la Unión Europea: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_fr.pdf

Así pues, de un mercado común europeo en que se insistía peculiarmente sobre la eliminación de las fronteras y barreras exteriores que impedían la libre circulación de las mercancías y otros bienes entre países miembros de la Unión, se pasaba a un mercado comunitario donde esa libre circulación además de ser garantizada, también implicaba la supresión de las fronteras y barreras interiores. Los tratados europeos que siguieron, especialmente los tratados de Maastricht y de Ámsterdam, confirmaron y consolidaron la idea de mercado interior. El tratado de Lisboa, por su parte, introdujo un cambio radical en esa profundización. Puso claramente fin a la Comunidad Europea (a la gestión por pilares) y por ende al concepto inicial de mercado común . Estableció un nuevo reparto de competencias entre la organización y sus Estados miembros . Modificó el modo de funcionamiento de las instituciones europeas mejorando aún más los procesos de toma de decisión. Amplió el mandato político en algunas instituciones. En otras, pudo incluso otorgar competencias en nuevos ámbitos políticos. Clara y explícitamente, transformó en mayor grado varias políticas interiores y exteriores de la Unión.

Como consecuencia inmediata, en todas partes en Europa, se hablaba de mercado unificado y la Unión Europea nacida como nuevo regionalismo geosociedad alcanzaba dentro de este mismo paradigma del nuevo regionalismo, un nivel o escala superior que se nos antoja llamar, no sin suma objetividad, regionalismo comunitario. En ello, la libre circulación deviene no sólo garantizada sino que además claramente tangible y real. La idea de mercado interior descansa sobre varias libertades fundamentales garantizadas: la libre circulación de mercancías y bienes, la libre circulación de personas tanto al nivel profesional como al nivel ciudadano, la libertad de establecimiento, la libre circulación de capitales y de servicios, etc. También, todas esas libertades (por supuesto) no dejan de abarcar una tarifa exterior común, la prohibición firme de restricciones cuantitativas de mercancías entre países miembros, la interdicción manifiesta de medidas fiscales discriminatorias entre países miembros, la proscripción firme y clara de tratos de favores de productos nacionales a expensas de mercancías de otros Estados miembros, etc. En definitiva, en ese marco, el mercado interior se refiere a libertades que encierran en sí mismas una armonización de políticas económicas que roza la unión económica.

En las líneas que prosiguen a continuación, hemos podido subrayar algunas de las particularidades de dichas libertades en ese paradigma que denominamos regionalismo comunitario.

La Union Europea, un regionalismo comunitario: la libre circulación de servicios, mercancías, personas y capitales efectiva y jurídicamente garantizada

Como aludimos anteriormente, la libre circulación de mercancías, personas, servicios o capitales, siempre ha ocupado un lugar central en el proyecto de integración europea²⁰⁷. El Artículo 9 del tratado de Roma de 1957 o tratado CEE, por ejemplo, establece que la comunidad europea se basa en una unión aduanera, que abarca la totalidad de los intercambios y que implica la prohibición, entre los países miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera medidas de efectos equivalentes, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países²⁰⁸. Se desprende que tanto en décadas anteriores como en la actualidad el concepto de libre circulación se ha referido invariablemente (al menos en teoría) al mismo significado en el marco del regionalismo europeo. Es más, igual que en sus recientes o nuevos desarrollos, puede también decirse, habida cuenta el Artículo 4 del tratado CECA, que dicho concepto siempre ha implicado (al menos teóricamente) en ese marco europeo, cierta clara proscripción de restricción cuantitativa de mercancías entre países miembros, prohibición de medidas fiscales discriminatorias o equivalentes entre los mismos, y toma de medidas garantizadoras de la libre competencia en el mercado común.

No obstante, a pesar de la materialización clara y expresa de esos preceptos de libre circulación en los textos fundadores de la Unión desde su inicio; en el libro blanco sobre el mercado interior europeo de 1985, Jacques Delors y su equipo, paradójicamente, pudieron llegar a la conclusión de que existiesen barreras físicas reales (controles recurrentes y constantes de mercancías y personas en las fronteras y puestos de aduana entre países miembros), barreras técnicas (reglamentaciones nacionales

²⁰⁷ Véanse, por ejemplo, los Artículos 3, 4 del tratado CECA y los Artículos 2, 3, 8 del tratado CEE, disponible en la página web de la Unión Europea:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_fr.pdf

²⁰⁸ Véanse Art 9 del tratado CEE disponible en la página web de la Unión Europea:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_fr.pdf

perniciosas y perjudiciales), e incluso barreras fiscales (mantenimiento de impuestos indirectos y medidas equivalentes) que impedían de una manera clara la efectividad de la libre circulación. Como subrayamos más arriba, una de las razones explicativas más significativas de esa paradoja tiene que ver con la entonces ausencia de armonización de legislaciones nacionales en el espacio regional común. Paulatinamente, el Acta Única Europea (AUE) de 1986 pudo suplir esta deficiencia del funcionamiento de la comunidad europea impulsando la reforma institucional con la extensión de la toma de decisión por mayoría cualificada en lugar de la unanimidad, contemplada amplía y antiguamente. También el AUE resultó particularmente decisiva, al instaurar la creación de un tribunal europeo de primera instancia para reforzar el funcionamiento eficaz de la comunitarización. Sin embargo, con la gestión en modo de pilares (por un lado las tres comunidades CEE, CECA y Euratom; por otro, política exterior y seguridad común (PESC); y en un tercer lugar, cooperación en materia de justicia y asuntos interiores) establecida por el tratado de Maastricht y seguida por el tratado de Ámsterdam, las dificultades persistían.

Con el tratado de Lisboa que perfila en ese marco europeo el afianzamiento del regionalismo comunitario, la libre circulación se robustece definitivamente. Esto es, y tanto que el tratado de Lisboa termina de convertir de una manera fehaciente la Unión Europea en una “comunidad de derecho”²⁰⁹. No sólo asume y garantiza la posibilidad para cualquier sujeto europeo físico o moral para exigir ante el juez todo derecho contenido en los textos fundadores que se conculque, sino que además ni los Estados miembros ni las instituciones pueden escapar a la exigencia de conformidad de sus actos a los derechos contenidos en los tratados constitutivos de la Unión, si así lo pidiera un requirente²¹⁰. A este respecto, Marianne Dony escribe: *“L’Union Européenne est une “communauté de droit” en ce que “ni ses Etats membres ni ses institutions n’échappent au contrôle de la conformité de leur actes à la charte constitutionnelle de base qu’est le traité ».* A cet effet, le traité CE devenu traité FUE a mis en place un système très complet de recours que l’on peut classer de diverses manières. Nous avons retenu une division en trois catégories: le contentieux de la légalité des actes des institutions de l’Union Européenne, le contentieux des manquements des Etats membres

²⁰⁹ No que la Unión Europea como “comunidad de derecho” empiece con el Tratado de Lisboa, sólo que ese Tratado al eliminar la gestión por pilares de la Unión, aumenta considerablemente las competencias del tribunal de justicia de la Unión en Luxemburgo.

²¹⁰ Véanse Artículos 256 y 263 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

et les renvois préjudiciels. Ces différents recours peuvent selon le cas être soumis soit à la cour de justice, soit au tribunal, soit encore à un tribunal spécialisé, les trois juridictions étant regroupées dans le traité de Lisbonne sous le vocable de « Cour de justice de l'Union Européenne ». La suppression du système des piliers a pour conséquence une augmentation importante des compétences de la cour de justice de l'Union Européenne, sauf dans les domaines relevant de la politique étrangère et de la sécurité commune, où sa compétence est en principe exclue, en dehors des exceptions mentionnées à l'article 24 du traité UE modifié »²¹¹. Se desprende que el tratado de Lisboa, al suprimir la gestión por pilares de la Unión Europea, la convierte clara y definitivamente en una “comunidad de derecho”. De ahí, el tribunal de justicia de la Unión en Luxemburgo ejerce claramente, en toda la Unión, de juez con jurisdicción de derecho común²¹².

En definitiva, como puede verse, una de las razones por las que equiparamos la Unión Europea a un regionalismo comunitario es que se concibe de manera exhaustiva como “una comunidad de derecho” pudiendo el juez en Luxemburgo ejercer con clara jurisdicción de derecho común. Si la libre circulación de personas, bienes, servicios, capitales, mercancías, etc.; la libertad de establecimiento; la prohibición de restricciones cuantitativas de mercancías entre países miembros; la proscripción de medidas fiscales discriminatorias o equivalentes; la libre competencia en el mercado; la interdicción entre países miembros de discriminación de profesionales por nacionalidad; si todo ello son derechos contenidos en los tratados constitutivos de la Unión (como lo son) entonces son efectiva y jurídicamente garantizados. Ante su conculcación, sólo hace falta interponer una denuncia para que se rectifique, o incluso se indemnice al perjudicado. Existen evidentemente excepciones pero el marco legal de las mismas, también lo recoge los tratados constitutivos. Por lo tanto, como nuevo regionalismo comunitario, la Unión Europea no sólo es un mercado interior unificado sino que además libre y garantizado. La unión económica queda a tan sólo un paso.

La Union Europea, un regionalismo comunitario: una unión económica cada vez más clara

²¹¹ Véanse Dony M. (2014): Droit de l'Union Européenne, ibid, p 299.

²¹² Véanse Artículos 256, 263, 265, 270, 272 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea, op cit, disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

La distancia o brecha antes considerable entre Unión Europea y unión económica ha estado estrechándose incommensurablemente en los últimos años. Por supuesto, aún la organización paneuropea no puede equipararse a una unión económica en el sentido exhaustivo del término. Sin embargo, de manera clara, esa conversión o mutación está tomando cada vez más forma aumentando asimismo la visibilidad de la transformación de la Unión en un claro regionalismo comunitario. En efecto, sustantiva y formalmente el nuevo progreso evidenciado por el regionalismo europeo en este ámbito de la unión económica no es nada baladí. Las primeras referencias, por ejemplo, a la idea de unión económica en el marco europeo remontan a los tratados de Roma de 1957²¹³. No obstante, los debates sobre su concreción sólo pudieron abrirse en 1969 con ocasión de la cumbre de la Haya. Si tras dicha cumbre el informe Davignon pudo en seguida plantear el cuadro político de la consecución de la unión económica, hubo que esperar el informe Werner de 1970 para acomodar los contenidos económicos.

Es más, tras concluirse esos primeros debates, debido a varias razones, entre otras el entonces inalterable aferramiento a la soberanía de Estado en el conjunto europeo y la otrora vigencia del sistema de Bretton Woods, se tuvo que aplazar la puesta en marcha de la unión económica. De esta manera, con el abandono repentino del llamado patrón oro del sistema monetario (anunciado en 1971 por el presidente Nixon) que desembocó en aquella dura crisis financiera a que fue añadida la crisis petrolera de principios de los años 1970, finalmente la solidaridad europea pudo reponer en la agenda de la integración europea, la realización de la unión económica. En 1979, se lanza el Sistema Monetario Europeo (SME) o Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). En paralelo, ya se hablaba (como veremos detalladamente más adelante) de “serpiente monetaria” europea. Es el principio de la conformación de la unión económica y monetaria europea.

En 1989, el informe Jacques Delors dio un claro empuje o impulso acelerador a su realización. Poco después, en 1992, el tratado de Maastricht en su Artículo 3²¹⁴, asumía definitivamente esa construcción de la unión económica y monetaria como objetivo prioritario de la integración europea. En 1994, nace el Instituto Monetario

²¹³ Más allá de las alusiones que pueden deducirse desde el concepto mismo de mercado común, una clara mención a la unión económica aparece en los preámbulos del tratado de Roma o tratado CEE cuando los padres fundadores de la Unión expresan su preocupación por la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso reduciendo las disparidades entre las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas.

²¹⁴ Véanse tratado de Maastricht o tratado TUE, Art 3, disponible en : <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

Europeo (IME). En 1997 se adopta el Pacto Europeo de Crecimiento y de Estabilidad con el fin de idear un paradigma europeo de gestión común del presupuesto y del crecimiento. En 1999, se entra en la tercera fase de dicha unión económica con la adopción de la moneda común. Cuando, más tarde, en 2009, intervenía el tratado de Lisboa para consagrar y afianzar la unificación del mercado interior, la unión monetaria ya era, en el seno de la Unión Europea, una realidad efectiva y tangible. Sin embargo, la unión económica permanecía inexorable y desesperadamente inconclusa.

A este respecto, el informe Van Rompuy de 2012 pudo ser aún más claro: para convertir la Unión Europea en una auténtica unión económica, se había de reforzar y conseguir no sólo un marco financiero y presupuestario integrado, sino que también forjar un marco integrado de política económica, incluyendo una mejora sustancial de la rendición de cuentas y de la legitimidad democrática²¹⁵. Dicho de otro modo, una unión económica óptima requería necesariamente de:

- 1) Una unión bancaria con supervisión o gobernanza bancaria centralizada y que establece claros mecanismos comunes para resolver las crisis financieras garantizando los depósitos de los clientes y ciudadanos
- 2) Una política presupuestaria claramente unificada y con una comunitarización acorde de la deuda pública así como políticas fiscales unificadas y un tesoro común
- 3) Una producción común o políticas económicas sectoriales y de crecimiento unificadas que cuentan con capacidades políticas ejecutivas permanentes y unificadas de dirección y de gestión
- 4) En definitiva un gobierno económico y de producción único que asume en su diseño y en su funcionamiento la pluralidad y los valores democráticos de gobernanza

Esta diagnosis Van Rompuy confrontada con los últimos datos empíricos de la vigente comunitarización, autoriza sostener que la Unión Europea se halla actualmente a tan sólo un paso de la unión económica. En efecto, ante la desolación general difundida por la crisis financiera de 2008, los líderes europeos aprovecharon el clamor y las lamentaciones populares para reducir sustantiva y profundamente la distancia entonces

²¹⁵ Véanse Presidencia Consejo Europeo (2012): Informe Van Rompuy, “Hacia una auténtica unión económica y monetaria, EUCO 120/12 / Presse 296, Bruselas, 26 de junio.

existente entre una unión monetaria claramente efectiva y una unión económica inconclusa pero necesaria e imprescindible para sustentarla²¹⁶. Repentinamente, afloró una multitud de acrónimos y tecnicismos (MEDE, Six packs, PECS, Two packs, TECG, MUS, etc) buscando armonizar la política económica en el seno de la Unión. Con ese mismo enfoque, muy pronto después de que estallase la crisis se decidió encauzar el informe Larosière²¹⁷. Era una pericia o estudio realizado por el equipo del economista francés Jacques de la Larosière cuyo logro fue aportar una evaluación detallada de la magnitud de la crisis en el sector financiero europeo en su conjunto; ello, esbozando las posibles soluciones correspondientes. A raíz de ese estudio, se pudo crear la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)²¹⁸. La reforma del marco de gobernanza económica de la zona euro se ponía asimismo en marcha.

Un mayor impulso en esa dirección pudo también darse gracias a la labor del Grupo de Trabajo Van Rompuy (GTVR) de 2010. Creado y encargado de establecer mecanismos comunes de gestión de la crisis, el GTVR insistió en que se reforzara no sólo el marco institucional de coordinación de las políticas económicas de la Unión, sino que también se fortaleciera la gestión de esas políticas mejorando la vigilancia fiscal e instaurando un nuevo marco de vigilancia de desequilibrios macroeconómicos²¹⁹. Pues, si con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997 se quiso básicamente apostar por una regulación correctiva ambicionando cierto equilibrio macroeconómico necesario para la viabilidad de la unión monetaria entonces en gestación; nuevamente, insistiendo más en evitar o reducir las posibilidades de eventuales crisis dañinas, se busca acompañar aquella regulación correctiva de paquetes de medidas de vigilancia preventiva. Nace el llamado Semestre Europeo (SE), que

²¹⁶ Para más detalles sobre las implicaciones de la crisis financiera de 2008 o sus repercusiones sobre la reforma de la gobernanza de la Unión Europea, véanse Aldecoa F., Liesa F., Castelos M. (dirs) (2014): *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*, op cit; Gil R., De Quadros F., Velo D. (eds) (2014): *The European Union and Social Market Economy*, op cit; Carrera J. (2014): “Hacia una nueva arquitectura de la política económica en la Unión Europea” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, Thomson Reuters/Editorial Aranzadi, Navarra, pp (29-95); Guinea M. (2014): “Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, op cit, pp (273-365); Banco Central Europeo (2011): “La reforma de la gobernanza económica de la zona euro: elementos esenciales” en *Boletín Mensual*, marzo, pp (107-128).

²¹⁷ Para más detalles sobre la evaluación de la situación financiera después que estallase la crisis financiera y las medidas o respuestas correspondientes que propuso el informe Larosière, véanse Field L. y Pérez D. (2009): “El informe Larosière” en *Estabilidad Financiera*, mayo, Banco de España, Madrid.

²¹⁸ Esas dos medidas adoptadas de manera provisional como respuesta urgente a la crisis pudieron ser reemplazadas en 2011 por una estructura permanente: el Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE)

²¹⁹ Véanse Banco Central Europeo (2011): “La reforma de la gobernanza económica de la zona euro: elementos esenciales”, op cit, p 108.

introducido en la gobernanza económica europea en enero de 2011, se refiere esencialmente a una herramienta de coordinación, vigilancia y convergencia de las políticas económicas (macroeconómicas, fiscales, estructurales) establecida entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

El funcionamiento del SE recuerda mucho el desempeño del gobierno central en el Estado federal. Pues igual que en el Estado donde el proyecto de ley del gobierno pasa respectivamente por el Parlamento y el Senado, la Comisión europea gozando de la competencia de iniciativa elabora en enero un informe anual de crecimiento para la Unión que en seguida pasa a debate tanto por el Consejo como por el Parlamento europeo. En marzo, la postura europea se transmite a los Estados miembros. En abril, cada Estado miembro, con base en el documento europeo, publica un informe que recoge el programa nacional de reformas y programas de estabilidad, crecimiento y convergencia. La Comisión europea revisa y analiza ese nuevo informe y da directrices haciendo eventuales recomendaciones. En julio, tras revisión y aprobación por todas las partes, se adopta un documento definitivo para los Estados que servirá de base a la elaboración del presupuesto del año siguiente. Esos procedimientos y calendario no excluyen que el SE asuma plenamente, como parte de sus funciones, el cumplimiento de los objetivos comunes de crecimiento, competitividad, estabilidad, y creación de empleo establecidas en el marco de la estrategia Europa 2020. De hecho, dada la variedad y efectos de las estrategias y tecnicismos acometidos a cumplir con los nuevos objetivos y políticas de convergencia en la Unión, cada vez más se habla de la Unión Europea en términos de unión bancaria e incluso de unión fiscal.

El nacimiento, por ejemplo, del SE no supuso de ninguna manera el abandono de antiguas herramientas de estabilidad y convergencia macroeconómica como el PEC (no superar en más de 1,5% el promedio de la tasa de inflación de los tres países con más inflación; no superar respectivamente un déficit presupuestario del 3% y una deuda pública del 60% del PIB; no superar en más de 2% el promedio de la tasa de interés de los tres países con menos inflación). Al contrario, nuevamente se reformó y se mejoró dicha herramienta comunitaria. En tanto que, si las primeras reformas del PEC remontan a 2005 después de que Francia y Alemania violasen en 2003 el acuerdo superando los límites pactados del déficit, lo cual entrañó que se reformara el pacto incorporando la posibilidad de más discrecionalidad por parte de los miembros y dejando de lado o desdeñando en cierto modo los objetivos de convergencia macroeconómicos; con la

crisis financiera de 2008, se volvió a reforzar esa misma dinámica de convergencia²²⁰ completando el acuerdo con nuevos compromisos a través de instrumentos como el Six Packs o el Two Packs.

El Six Packs, por ejemplo, introducido en la gobernanza económica europea en diciembre de 2011, es, como indica su nombre, un paquete de medidas vinculantes de 6 elementos de los cuales 5 reglamentos y una directiva. Este paquete de medidas pretende incorporar a la gobernanza europea las lecciones aprendidas durante la crisis financiera de 2008. Asimismo, básicamente, procede al endurecimiento del PEC. Insiste sobre las medidas de supervisión fiscal. Establece unas condiciones mínimas que deben cumplir los procesos presupuestarios (mayor transparencia sobre las cuentas públicas, o reglas fiscales). Reafirma la necesidad de no superar el límite pactado de deuda pública (60%) y, en caso de que se superase de manera excesiva dicha deuda, instar claramente a la obligación de reducirla en un promedio de 20% cada tres años, puesto que toda deuda pública excesiva tiene una consecuencia de “*crowding-out effect*” o “*effet d’éviction*” muy letal para la economía²²¹. También incorpora con más claridad a nuevos procedimientos de supervisión de desequilibrios macroeconómicos, endureciendo de manera general el proceso sancionador²²².

El Two Packs, por su parte, adoptado en 2013 aporta una dimensión claramente europea a los presupuestos nacionales con el fin de una mejor vigilancia del PEC. Bajo

²²⁰ Para más detalles sobre las reformas del PEC, véanse Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE), op cit, Artículos 121, 126, y 136 (especial para la zona euro), disponible en la página web del BOE: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>;

También véanse por ejemplo Guinea M. (2014): “Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad”, op cit, p 298.

²²¹ Si en una unión monetaria el triángulo de incompatibilidad teorizado por Robert Mundell (de las tres características de sistema monetaria (tipo de cambio fijo, movilidad perfecta o libre de capitales, política monetaria autónoma por cada país individualmente) tan sólo dos pueden convivir en una unión monetaria y no las tres a la vez), hace que la deuda pública excesiva crease un “*crowding-out effect*” muy letal para la economía; siguiendo a teorías keynesianas, a corto plazo, no toda deuda pública excesiva implicaría ruina o depresión de la economía. Al contrario, el déficit público y por ende la deuda pública excesiva puede inducir un aumento sustancial del PIB nominal gracias al efecto multiplicador keynesiano (entendiéndose que una empresa o sector económico siempre van ligados a otra empresa u otro sector afines cuya salud financiera van dependiendo de la inversión óptima o buena salud de los primeros). Ahora bien, para que el efecto multiplicador sea viable, la inversión pública que causa déficit público excesivo no debe prolongarse sobre un largo plazo y debe acompañarse de medidas fiscales consecuentes, es decir el crecimiento económico que pretende, debe resultar alta y netamente superior a la tasa de interés ex ante (que estaría también en aumento debido a la deuda) de modo que impida una ratio deuda pública/PIB explosiva e insostenible; además en ausencia de políticas monetarias estatal propia o autónoma como en este caso de unión monetaria europea, el déficit público excesivo no es recomendable, ya que también genera respectivamente, una inflación fulgurante que hace que el país pierda a medio / largo plazo competitividad, una fuga de capitales ante la amenaza de quiebra del país, o incluso choques asimétricos a medio / largo plazo para los países vecinos o socios. Para más detalles sobre esos temas véanse Daniel JM. (2014): *Histoire vivante de la pensée économique: des crises et des hommes*, Pearson, 2 Ed, Montreuil (France) ; Lemoine M., Madiès P., Madiès T. (2012) : *Les grandes questions d’économie et de finance internationales : décoder l’actualité*, De Boeck, Louvain-la-Neuve (Belgique).

²²² Para más detalles sobre el Six Packs, véanse Ministerio de Economía y Hacienda (2012): “ El Six Packs de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea” en Boletín Económico de ICE, Enero, núm 3022

ese marco normativo, cada Estado miembro está obligado a someter su proyecto de presupuesto a la Comisión Europea antes del 15 de octubre de cada año. De esta forma, la Comisión monitoriza esos proyectos de presupuestos para asegurarse de que cumplen con las obligaciones europeas antes de que se conviertan en ley nacional. En caso de que no cumplieran con dichas obligaciones, la Comisión formularía recomendaciones para que los Estados miembros correspondientes rectificasen. Se prevé incluso instaurar instituciones independientes de carácter nacional para vigilar el cumplimiento de esos compromisos presupuestarios y de deuda pública. Paralelamente, en caso de que un Estado miembro tuviera graves dificultades económicas o de estabilidad financiera, imperaría que implementase la medida que le proponga la Comisión. Se reforzaría de igual modo la vigilancia en ese Estado, que estaría obligado a entregar, trimestralmente, a la Comisión europea un informe detallado sobre la situación económica nacional para monitorización.

Como puede verse en las líneas que preceden, la Unión Europea ya es un claro programa común de estabilidad económica y financiera. Es un coherente y explícito procedimiento presupuestario común. Además del Six Packs y otros Two Packs, con la firma en 2012 del pacto fiscal conocido como el Tratado Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), la Unión pudo sustantiva y definitivamente convertirse en una unión fiscal que hoy avanza progresivamente hacia la unión bancaria. En ella, también se cuenta nuevamente con una gobernanza económica común. El efecto conjugado, por ejemplo, de la articulación en su seno de mecanismos como el SE, el PEC reformado y la estrategia Europa 2020 hace que progresa inexorablemente hacia una producción común. Las políticas económicas sectoriales comunes, antaño limitadas a transporte y agricultura se han exportado a más sectores económicos (energía, turismo, I&D, medio ambiente, etc.). Los fondos de cohesión económica y social con que contaba se han multiplicado hasta contabilizar en la actualidad 6 fondos: el antiguo Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) y el nuevo fondo creado en 2015 llamado Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

No sería incluso exagerado equiparar la actual Unión Europea a una auténtica unión económica. Sin embargo, aún no lo es. Pues para que eso se diera, todavía falta una herramienta crucial que tiene que ver con el tesoro común. Por otra parte, existen

autores que hablan de la Unión Europea en términos de unión económica diferenciada²²³ (es decir una zona euro más integrada tras la crisis y una zona no euro menos integrada). Pero eso, lo de menos. Igual que la unión monetaria que empezó con menos miembros, la construcción de la Unión Europea misma siempre ha sido etapas o simplemente contingentes progresivos.

b) La Unión Europea, un nuevo regionalismo o regionalismo comunitario: una unión monetaria

Si hay un fenómeno peculiar en la sociología de las relaciones internacionales, que caracteriza mayormente el regionalismo comunitario, es sin duda la unión monetaria regional con asunción o adopción de moneda única. En sustancia, una unión monetaria, como pudo insistir el informe Werner de 1970, es una zona monetaria regional en la que se precisa de una política de conjunto encauzada hacia objetivos macroeconómicos comunes. Tres elementos permiten captar su realidad y al mismo tiempo garantizarla rigurosamente. Éstos, se detallan en el informe Delors²²⁴ del modo siguiente:

- 1) La garantía de la convertibilidad total e irreversible de las monedas entre ellas
- 2) La liberación total de los movimientos de capitales y la integración completa del mercado bancario así como del mercado financiero
- 3) La eliminación de los márgenes de fluctuaciones entre las monedas y la fijación irrevocable de las paridades

Así definida, la unión monetaria no implica necesariamente la adopción de una moneda única. La voluntad, a menudo, manifiesta de asociar unión monetaria a moneda única no sólo responde a ciertas problemáticas ligadas a la optimización de la zona monetaria sino que también traduce una clara impronta que aboga por la construcción de una identidad comunitaria propia de la zona. En el informe Jacques Delors, por ejemplo, podía leerse: *“les trois conditions susmentionnées définissent la notion de zone*

²²³ Véanse, por ejemplo, Guinea M. (2014): “Efectos de la crisis en el modelo político europeo: más integración pero diferenciada”, en Aldecoa F., Liesa F., Castelos M. (dirs) (2014): Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea, idem, pp (87-128).

²²⁴ Véanse Commission des Communautés Européennes (1989): Rapport Jacques Delors: rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté Européenne, Europe Documents. Agence Internationale d'information pour la presse, Abril, núm 1550/1551, Bruxelles, p 6, disponible en la página web : www.cvce.eu/obj/rapport_sur_l_union_economique_et_monetaire_dans_la_communaute_europeenne_12_avril_1989-fr-725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f.html

También véanse Conseil-Commission des Communautés Européennes (1970) : Rapport Werner : Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union et économique et monétaire dans la Communauté, Supplément au Bulletin 11 des Communautés Européennes, Luxembourg.

*monétaire, mais leur réalisation ne marquerait pas nécessairement la fin du processus d'unification monétaire dans la communauté. Pour n'être pas strictement nécessaire à la création d'une union monétaire, l'adoption d'une monnaie unique pourrait être considérée – pour des raisons à la fois économique, psychologique et politique – comme un prolongement naturel et souhaitable de l'union monétaire*²²⁵. Se persiste asimismo en que las tres condiciones antes mencionadas no optimizan necesariamente la unión monetaria; y que la optimización perseguida en este marco puede difícilmente desatenderse de cierta comunitarización. Se subraya, por consiguiente, las razones no sólo económicas sino que también estratégicas y políticas que impulsan al paso de la simple unión monetaria a otra con moneda única. Es más, es como si se quisiera dejar claro que técnica y políticamente, allá donde se plantea, la viabilidad de la moneda única y la comunitarización van de la mano.

La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una moneda única

Como subrayamos arriba, moneda única y comunitarización e incluso homogeneización van de la mano. En una unión monetaria, la fijación irrevocable de las paridades permite resolver de antemano uno de los problemas centrales que tiene que ver con la variedad de ajustes macroeconómicos. Sin esta medida, se alza la posibilidad de desequilibrios económicos regionales. A modo de ejemplo, mientras la tasa de interés de los activos financieros de un determinado país de la zona monetaria sea superior al de sus vecinos, se registra una entrada masiva de capitales en el país en cuestión. Naturalmente, la entrada masiva de capitales conduce a la inflación. Suben los precios y también los salarios en caso de que estuviesen indexados a los precios. En seguida, llegan al país oleadas de trabajadores procedentes de zonas subregionales y en busca de mejores salarios. Esta llegada crea en las zonas de origen una situación de subempleo respecto a la capacidad natural de producción. La situación de subempleo ocasiona, a su vez, una bajada de producción y por ende un déficit exterior y más paro y desmantelamiento paulatino del nivel de vida. De la misma manera, si un determinado país de la zona mantiene bajas las tasas de intereses de sus activos financieros, podría provocar una fuga de capitales que tendría consecuencias todavía peores sobre la economía. Es por esas razones que, la fijación irrevocable de las paridades en la unión monetaria es una

²²⁵ Véanse Commission des Communautés Européennes (1989): Rapport Jacques Delors: rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté Européenne, op cit, p 7.

medida casi imprescindible de cara a la estabilidad necesaria para la viabilidad de la unión.

Ahora bien, como dejó conceptualizado Mundell²²⁶ en su conocido triángulo de incompatibilidades²²⁷, la fijación irrevocable de las paridades en un contexto de alta movilidad de capitales y de integración de mercado financiero precisa de una política monetaria única. Con este enfoque, el autor insiste en que la paridad fija es claramente recomendable en una unión monetaria con alta movilidad intrazona (que no extrazona) de capitales y de factores de producción. Pues, como vimos, la paridad fija reduce considerablemente los eventuales desequilibrios económicos regionales. Su conjugación con la alta movilidad de capitales precisa necesariamente de una política monetaria única para que la unión que se pretende sea viable.

Es más, la unión así conseguida no inmuniza del todo contra las dificultades. Es, por ejemplo, obvio que aun en un marco de paridad fija, política monetaria única y de alta movilidad de capitales y de factores, la variedad de monedas plantea todavía un problema de alto coste de transacción y comisión debido a las conversiones de las monedas entre ellas. Lo que implica no sólo serios problemas de tesorería para los ciudadanos, los emprendedores y las empresas multinacionales de la zona sino que también un freno implícito a la movilidad perfecta o libre de capitales y de factores de producción. En esta línea, también otro escollo ligado a la variedad de las monedas en la unión monetaria tiene que ver con la transparencia misma de los precios al consumidor. En efecto, la variedad de monedas no permite la comparación perfecta de los precios de unos mismos bienes y servicios en distintos países. Lo que perjudica en cierto modo a los consumidores. Así pues, todas esas razones hacen que la unión monetaria, aun gozando de paridad fija, política monetaria única y de alta movilidad de capitales y de factores, debe completarse por la asunción de una moneda única para resultar óptima.

Ciertamente, es también preciso subrayar que, aun contando con paridad fija, moneda única, política monetaria única, y alta movilidad de capitales y de factores, la unión monetaria no adquiere de forma automatizada optimización sustancial o total. Para semejante resultado, hace falta la homogeneización de la producción o una

²²⁶ Véanse Mundell R. (1961): "A theory of optimum currency areas" en *The American Economic Review*, vol. 51, pp (657-664).

²²⁷ Entendiéndose que de las tres características de sistema monetaria (tipo de cambio fijo, movilidad perfecta o libre de capitales, política monetaria autónoma por cada país individualmente) tan sólo dos pueden convivir en una unión monetaria y no las tres a la vez

producción común con gobernanza única en la unión. En efecto, si la integración de la unión fuera construida, como tradicionalmente, en torno a la especialización (en sentido ricardiano) queriendo sacar provecho de las respectivas ventajas comparativas o absolutas, cualquier crisis o choque exterior no inmunizaría dicha unión contra choques asimétricos ruinosos de la economía en general y en particular de algunos países más que de otros²²⁸. De hecho empíricamente puede comprobarse que, por esa misma razón de carencia de producción común, la crisis financiera de 2008 golpeó a la Unión Europea (especialmente zona euro) de manera diferenciada pese a que se tratase de una unión monetaria con moneda única. Los países cuyas economías descansaban mayormente sobre el sector inmobiliario (España, Irlanda, etc.) fueron más sacudidos por la crisis que otros.

Asimismo, como puede verse, en una franja regional, la optimización de la unión monetaria está supeditada a cierta clara homogeneización que técnicamente, la adopción de la moneda única hace irreversible. Por lo que apostar por una moneda única en este marco, es apostar por el regionalismo comunitario, es decir, por la construcción de una identidad comunitaria propia de la región.

La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una política monetaria única

Muy poco podía decirse sobre la efectividad de la unión monetaria europea ya a finales de los 90. La unión contaba entonces con una política monetaria única protagonizada por aquel naciente Banco Central Europeo (BCE) y la entrada en vigor del euro. Sin embargo, como subrayó el informe Larosière, la proliferación de directivas (en sentido normativo) en su modo de gobernanza hacía subsistir, todavía, cierta diferenciación perjudicial para su optimización. Bajo esa premisa, la crisis financiera de 2008 y las reformas económicas aferentes pudieron encarrilar nuevamente la unión monetaria europea sobre la senda del regionalismo comunitario. En la actualidad, como establecen los Artículos 119 y 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la política monetaria única de la unión conducida por el BCE gira en torno a la estabilidad de los precios y, el apoyo (sin perjuicio de ese control estricto de la inflación) a las

²²⁸ Para más detalles sobre la optimización de la unión monetaria y los choques asimétricos véanse Lemoine M., Madiès P., Madiès T. (2012) : Les grandes questions d'économie et de finance internationales : décoder l'actualité, op cit; Rose A. K. (2000): "One Money, one Market: the effect of common currencies on trade" en Economic Policy, núm. 30, pp (9-45); Frankel J. A., Rose A. K. (1998): "The endogeneity of the optimal currency area criteria", en The Economic Journal, núm. 108, pp (1009-1028); Kindleberger C. (1986): "International public goods without international government" en American Economic Review, 76, pp (1-13); McKinnon R. I. (1963): "Optimum currency areas", en American Economic Review, 53, pp (717-725).

políticas económicas generales con el fin de contribuir al alcance de los objetivos de la Unión²²⁹. Ahora bien, para llegar a ese grado de unicidad en la política monetaria, se tuvo que andar un largo recorrido o trayectoria que recalca todavía el valor del logro conseguido.

En efecto, como pudimos subrayar con anterioridad, la idea de unión monetaria europea²³⁰ remonta al informe Davignon de 1969. La misma se concreta en 1970 con el informe Pierre Werner. No obstante, se aplaza su puesta en marcha debido a la entonces vigencia del sistema de Bretton Woods. Cuando, en 1971, el presidente Nixon (Estados Unidos) anunciaba el abandono repentino del llamado patrón oro del sistema monetario internacional, parecía incluso olvidada aquella idea. Pero, naturalmente, la ruptura del sistema de Bretton Woods conducía a una situación monetaria explosiva de escala mundial. En Europa, se respondió con adopción de regímenes cambiarios flexibles o flotantes. Lo que empeoró la situación general europea que se volvió completamente insostenible. Las monedas nacionales se apreciaron con respecto al dólar. Las tasas de intereses subieron, la inflación se disparó y las fluctuaciones devinieron caóticas. En diciembre de 1971, tras muchas contiendas y enfados, se decide finalmente aportar un poco de oxígeno a la nueva configuración financiera. Nace entonces el conocido como Acuerdo Smithsonian Institute. Con esto último, se mantiene la no convertibilidad oro del dólar, se procede a la devaluación de la moneda americana (la onza de oro pasa a valer 38 dólares en lugar de 35 dólares precedentemente), y se insta a volver a un tipo de cambio fijo pero con paridad blanda (con un margen de fluctuación de 1 a 2,25%).

Si el Acuerdo Smithsonian arroja un respiro en las finanzas internacionales, en Europa, la voluntad de unicidad de precios requerida en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) impone que las monedas nacionales no fluctuasen demasiado entre ellas. En 1972, el Consejo de Ministros de la Europa comunitaria que temía incluso a que la situación financiera perjudicara al comercio intracomunitario en general, decide poner un doble límite a la fluctuación de las monedas europeas. Así, al margen de fluctuación de 1 a 2,25% de la moneda nacional con respecto al dólar, se añade otro límite bilateral de 1 a 2,25% como margen de fluctuación de la moneda nacional con respecto a su

²²⁹ Véanse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *ibid*, Artículos 119 y 127, disponible en la página web: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

²³⁰ Para mayor detalle sobre la unión monetaria europea e incluso la unión económica europea véanse por ejemplo Louis J. V. (2009): *l'Union européenne et sa monnaie*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles (Belgique); Véanse también Lemoine M., Madiès P., Madiès T. (2012) : *Les grandes questions d'économie et de finance internationales: décoder l'actualité*, *idem*

vecina europea²³¹. Se despliega asimismo un sistema muy complejo al que se atribuye el nombre caricatural de “serpiente monetaria”. En 1973, las crisis petroleras que se esmeraron, resultaron particularmente demoledoras y asolaron definitivamente un sistema que no terminaba de asentarse. La idea de “serpiente monetaria” es abandonada a favor de la creación del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM).

El FECOM tiene sobre todo la virtud de fomentar la solidaridad financiera entre europeos y de ahí asegurar la financiación de los países miembros. Su éxito permitió relanzar el debate sobre la construcción de la unión monetaria. En tanto que de manera repentina, en 1974, el Consejo de Ministros decidía dar más impulso a la realización de más convergencia en la Europa comunitaria. Se hablaba incluso de política europea común de crecimiento y de pleno empleo²³². Lo que estaba claro, es que de manera firme y explícita, se planteaba asimismo, y no sin valentía, las bases para la consecución de una unión monetaria en una Europa hasta entonces tenazmente aferrada a la soberanía del Estado. En 1979, nace el Sistema Monetario Europeo (SME) o Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). La particularidad del SME es que se trataba de un sistema de régimen cambiario fijo aunque ajustable. Por lo que conforme ha ido combatiendo exitosamente la inflación fomentando estabilidad y, por ende, suscitando entusiasmo y expectativas; el aumento de comercio y de movilidad en su seno, debido a su progresiva ampliación, imponía la pérdida de autonomía de las políticas monetarias de sus Estados miembros. Así, por mal que les pesaba a sus miembros, el SME encerraba en sí mismo su propia agenda de reforma.

En 1989 arrancó esa reforma pendiente. El informe Jacques Delors del mismo año precisaba los puntos focales de la transformación. En 1994, nace el Instituto Monetario Europeo (IME) dejando en el “parto” muchas contiendas, muchos enfados e incluso muchas devaluaciones de monedas nacionales²³³. En 1997, se adopta el PEC al que nos hemos referido antes. Poco después, el IME deviene el Banco Central Europeo (BCE): la unión monetaria europea con régimen cambiario fijo y política monetaria única es efectiva. En 1999, oficialmente el euro reemplaza al ecu. No sin dificultad. De los 15 europeos entonces presentes, por ejemplo, sólo 11 pudieron adoptar la moneda

²³¹ Para más detalles, véanse Lemoine M., Madiès P., Madiès T. (2012) : Les grandes questions d'économie et de finance internationales : décoder l'actualité, ibidem, p. 355.

²³² Véanse Commission des Communautés Européennes (1989): Rapport Jacques Delors: rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté Européenne, idem, p.2

²³³ Véanse Lemoine M., Madiès P., Madiès T. (2012) : Les grandes questions d'économie et de finance internationales : décoder l'actualité, ibidem, p. 360

única. Reino Unido y Dinamarca, finalmente, consiguieron una “*opting out*” que les mantenía fuera. Suecia se negó literalmente a formar parte y Grecia debió completar los requisitos necesarios antes de integrar al grupo en 2002. Contrariamente al ecu, el euro es no sólo moneda de reserva sino que también moneda comercial y; con el tratado de Lisboa, simbólicamente, también sustituye al ecu en los textos constitutivos. Teniendo en cuenta la trascendencia que (como en 2005 en Francia o Países Bajos) puede suponer la presencia de esos símbolos en los textos constitutivos europeos, la doble aceptación unánime del tratado de Lisboa a pesar de esa particularidad nos dice que la historia del euro en este marco de regionalismo comunitario está lejos de finalizarse.

De hecho, con ocasión de la crisis financiera de 2008, se pudo observar en ese marco la insistencia obstinada en reforzar y afianzar la política monetaria de la zona euro. Hoy con la progresiva convergencia de la producción nuevamente conseguida, no extrañaría que el BCE garante del euro y de la política monetaria en el seno de la unión actuase como un verdadero banco central federal (combatiendo la inflación, fomentando estabilidad financiera e impulsando el pleno empleo). Últimamente su repentina política monetaria expansiva o “*quantitative easing*” conforta semejante punto de vista. Es más, de comprar la deuda pública, ahora se dedica también a comprar la deuda privada. Es de presuponer, aunque con mucha prudencia, que la construcción de un tesoro europeo se acerca. En cualquier caso, el regionalismo comunitario europeo últimamente ha podido aderezar de manera considerable su rostro económico igual como ha venido haciendo en el ámbito político.

c) La Unión Europea, un nuevo regionalismo comunitario: una unión política con valores sociales comunes y compartidos

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, sobre todo, con las elecciones parlamentarias europeas de 2014, la Unión Europea pasó (aunque de manera imperfecta e incompleta) de una “comunidad legal de derecho” a una “comunidad constitucional de derecho”²³⁴. Esto es, si antaño los procedimientos, por ejemplo, de toma de decisión en

²³⁴ Decimos imperfecta e incompleta, porque más allá de los nuevos procedimientos de producción normativa que incluyen actos auténticamente legislativos en la nueva forma de funcionar de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa (que consagra o perfila ese carácter de “comunidad constitucional de derecho” de la misma) pese a su configuración como auténtica constitución (por un lado integra valores y principios, asimismo asume el pluralismo y articula el conflicto, también establece mecanismos y consensos para la resolución de esos conflictos; por otro, somete el poder en la Unión al control judicial, garantiza las libertades y derechos) no es una constitución. En tanto que, en términos constitucionales, ni goza de plenitud ni otorga competencia de la competencia; además la Unión Europea, a pesar de la nueva iniciativa de ley ciudadana, aún no es una comunidad en la que se cuenta claramente con un espacio público

su seno, incluyendo aquella con efecto directo e imperativo en la comunidad europea, estaban limitados a unos pocos (si bien fueron democratizándose paulatinamente pasando de procedimientos simples, a cooperación e incluso a codecisión)²³⁵; en la actualidad esos procedimientos regulativos son muchísimo más abiertos y democráticos. Pues con carácter general, el presidente de la Comisión (institución que goza de la iniciativa) ha de ser líder o miembro del partido vencedor de los comicios europeos al Parlamento; por lo que es elegido presidente de la Comisión para aplicar un programa político ya aprobado por el electorado o los ciudadanos europeos, y de cuyo responsable es la comisión que va a dirigir y la mayoría parlamentaria que le apoya. Por otra parte, como presidente, su legitimidad democrática indirecta es reforzada e incluso optimizada a través de una clara sesión de investidura. Naturalmente, esto último afianza aún más la exigencia de sometimiento de la Comisión Europea no sólo al control parlamentario sino que también a la obligación de responsabilidad política. Y el Parlamento Europeo mismo, igual como un parlamento estatal, se convierte sustancialmente en un espacio público democrático configurándose de manera pluralista mediante la contraposición entre mayoría y minorías. De modo que puede incluso decirse, sin gran riesgo, que sus actos legislativos adquieren “constitucionalidad”.

También puede decirse enlazando con esto último que es de característica altamente constitucional el que el tratado de Lisboa, texto constitutivo de la Unión Europea, haga referencia o apele al respeto imperativo de una carta de derechos fundamentales pactados y aprobados en el seno de la Unión²³⁶. En el Artículo 6, por ejemplo, de este mismo puede leerse “la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los tratados”²³⁷. Asimismo, a pesar de la existencia, de la convención europea de derechos humanos (internacional pero europea, constantemente enmendada y actualizada), del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (con jurisdicción en casi toda Europa), de la larga tradición de compromiso con los derechos

en sentido habermasiano, es decir, una opinión pública en la que los debates son universal y mayormente centrados sobre la Unión Europea y su funcionamiento diario. Este espacio público es tan sólo incipiente.

²³⁵ Para más detalles sobre los procedimientos regulativos y otros actos legislativos en la Unión, véanse Dony M. (2014): *Droit de l'Union Européenne*, ibidem

²³⁶ Para más detalles sobre estos temas de derechos fundamentales y constitución europea, véanse Quesada C. (2009): “Los derechos fundamentales en la constitución española y en la constitución europea: algunas reflexiones desde el derecho internacional”, en Arranz de Andrés C. y Vallejo M.: *Estudios de derecho español y europeo*, Universidad de Cantabria, Santander (Cantabria), España.

²³⁷ Véanse Tratado de Lisboa, Artículo 6, Apartado 1: disponible en la página web: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf

humanos e incluso de constituciones mayormente normativas en Europa, de numerosas jurisprudencias del TEDH y de los distintos tribunales europeos en materia de derechos humanos; se ha considerado necesario pactar en el marco de la Unión una carta de derechos fundamentales. Difícilmente, puede sostenerse que semejante insistencia en pactar esos derechos que garantizan valores, principios y libertades fundamentales comunes en toda la Unión no responde a la voluntad de construir en la misma, una comunidad con identidad propia, una sociedad única desde la diversidad con una ley democrática fundamentadora.

La Unión Europea, un regionalismo comunitario: una “sociedad constituyente”, una iniciativa de ley ciudadana

Siguiendo a Francisco Balaguer “en un marco constitucional de derecho, el sentido material de las normas “constitucionales” tiene un significado más amplio que la mera regulación técnica de procedimientos y técnicas formales de producción normativa. Las limitaciones establecidas a la producción jurídica lo son también de normas, contenido, principios y derechos que condicionan a todos los agentes jurídicos”²³⁸. En este marco, la clase política mayoritaria o mayoría parlamentaria, por ejemplo, no busca imponer sus condiciones y valores propios. La mayoría sólo tiene una posición de ventaja sobre la minoría en el dialogo o procedimiento normativo que en sí asume unos principios y valores sociales ya válidos y que busca el consenso o pacto teniendo en cuenta las referencias valorativas de la minoría.

Desde este punto de vista, al igual que el Parlamento Europeo, nuevamente equiparable a una verdadera “sociedad constituyente”, configurándose, como arriba subrayado, de manera pluralista mediante contraposición entre mayoría y minorías, la Unión Europea tiende a una sociedad política unificada en la que se pone especial énfasis sobre el procedimiento normativo inclusivo, consensuado y democrático. Eso es tan así que la nueva producción normativa en su seno admite la iniciativa ciudadana de ley o iniciativa popular. El tratado consolidado de la Unión Europea (TUE) establece en su Artículo 11 que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que

²³⁸ Véanse Ballaguer F. (2013): Introducción al derecho constitucional, ibidem, p. 50

presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para fines de la aplicación de los Tratados”²³⁹.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es todavía más preciso sobre el régimen jurídico que adoptará esta propuesta de ley ciudadana. En su Artículo 24 puede leerse: “el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados de los que han de proceder los ciudadanos que la presentan”²⁴⁰. Asimismo, más allá de la iniciativa popular que recuerda claramente la sociedad política unificada en que se ha transformado la Unión Europea, el término “ciudadano” mismo empleado para designar a sus nacionales asevera incansablemente que dicha Unión es ya una franja política y social unificada en la que los sujetos son iguales de cara al derecho y al deber.

La Unión Europea, un regionalismo comunitario: un juez federal con jurisdicción de derecho común.

Como pudimos ver más arriba, con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, luego la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, definitivamente, la Unión Europea se volvió una “comunidad de derecho” pudiendo el juez en Luxemburgo gozar de una jurisdicción de derecho común. En efecto, en los Artículos 256, 263, 265, 267, 268, 270, 271, 272 del TFUE se pudo insistir en que todo sujeto (ciudadano, persona física o moral) tiene sus derechos y libertades garantizados en este marco comunitario; ninguna institución o actor público comunitario (entendiéndose sus actos) o simplemente el poder en la Unión no escapa al control judicial si así se requiriese. Además, puesto que el derecho de la Unión o derecho comunitario afecta todos los aspectos de la vida de los ciudadanos en este marco, el juez en el tribunal de justicia de la Unión en Luxemburgo es ya un juez de derecho común, competente para arbitrar todo tipo de litigio en ese mismo marco.

²³⁹ Véanse Tratado consolidado de la Unión Europea (TUE): Artículo 11, Apartado 4; disponible en la página web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

²⁴⁰ Véanse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): ibid, Artículo 24; disponible en la página web: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

Por otra parte, la justicia misma en la Unión Europea ya es federal. El tribunal de justicia en Luxemburgo, por un lado, actúa como una especie de corte suprema cuyas decisiones y sentencias se imponen de manera imperativa a los Estados miembros sin posibilidad de apelación; por otro, ejerce en cierto modo de “tribunal constitucional” a través de lo conocido como “cuestiones prejudiciales”. Por lo que cada vez más se habla de juez federal para designar al juez europeo en el tribunal de justicia en Luxemburgo y de juez europeo antes que nacional para designar al juez estatal. Constitucionalistas como Francisco Balaguer o Montilla Martos llegaron incluso a escribir: *“la primera idea a destacar es que cada órgano jurisdiccional de un Estado miembro es garante del derecho europeo y de sus principios, esto es, el juez nacional aplica el derecho europeo de forma prevalente al propio derecho nacional y en ese sentido, se dice que el juez nacional es juez europeo. En consecuencia, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros interpretan y aplican el derecho europeo; son sus principales y primeros garantes y deben procurar en el marco de sus respectivas competencias, la plena efectividad de sus disposiciones y la protección de los derechos que derivan de él”*²⁴¹. Se infiere que la Unión Europea sin ser un Estado es claramente una franja política y social unificada e integrada, administrada por una justicia unificada.

En las páginas anteriores, hemos podido empaparnos de la realidad fáctica de la Unión Europea, el modelo de nuevo regionalismo objeto de la integración en la Unión Africana. La experiencia europea tras una larga trayectoria y muchas dificultades tanto políticas como técnicas, netamente se está aproximando a un regionalismo comunitario acabado. Esto es, se configura cada vez más como una comunidad regional con clara identidad propia. En efecto, si ya en 1999 pudo erigirse en unión monetaria, actualmente la unión económica necesaria que la sustenta es casi acabada, con la formalización cada vez más clara de la producción común, unión fiscal, unión bancaria, política expansiva del BCE, o simplemente la gobernanza económica común. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, también se volvió definitivamente una “comunidad de derecho” que, con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, se transformó de manera indiscutible en una clara unión política. Los nacionales de la comunidad percibidos al inicio del proyecto europeo como simples agentes económicos ya gozan de la ciudadanía en el marco comunitario. Nuevamente, tienen incluso derecho a una iniciativa popular o ciudadana de ley. La justicia comunitaria ya es federal y el juez

²⁴¹ Véanse Balaguer F. (2014): Introducción al derecho constitucional, ibidem, p. 319

europeo en Luxemburgo es, en toda la Unión, un juez de derecho común. En todas partes en la Unión se imponen unos derechos fundamentales comunes que garantizan los derechos humanos. El presidente de la Comisión es ya claramente investido. Y los actos legislativos en el Parlamento Europeo también adquieren “constitucionalidad”.

Así pues, si en las literaturas y en los discursos se ha estado ensalzando las similitudes entre la integración africana y la europea, empíricamente ¿en qué podría la Unión Africana concretamente parecerse a la Unión Europea?

2. LA UNIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA: EL CAMINO TRANSCURRIDO, LOS PUNTOS COMUNES ENTRE LA INTEGRACIÓN AFRICANA Y LA EUROPEA

Es posible defenderse que la insistencia, inamovible y obstinada en la doctrina, en querer ver similitudes entre la Unión Europea y la Unión Africana se debe a que ambas experiencias integrativas regionales hubiesen evidenciado los mismos comienzos estruendosos en cuanto a la voluntad de ejercer supranacionalidad. La Unión Europea empezó de manera casi intrépida, a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), queriendo imponer una integración claramente federal cuyo gobierno descansase sobre la Alta Autoridad, entonces legitimado como centro de mando. La Unión Africana, por su parte, arrancó de manera marcial buscando vía la integración y el Consejo de Seguridad de la Unión, imponer seguridad, eliminar cualesquiera señales de desestabilización en los Estados miembros, incluso en contra de la voluntad de éstos. Detrás de ambas aspiraciones supranacionales repentinamente muy ambiciosas, también subyacían prácticamente los mismos impulsos detonantes relacionados con la seguridad regional.

En Europa, insiste Francisco Aldecoa, la construcción regional se fundamentó en la doctrina de la seguridad estructural que tuvo su inspiración más nítida en la declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, donde se señalaba que la puesta en marcha de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) no sólo hacía impensable

la guerra entre los europeos, sino estructuralmente imposible.²⁴² Efectivamente, apenas superado el trauma de la Guerra Mundial en ese continente, se instaló la amenaza soviética con cierta agudeza. El levantamiento del bloqueo de Berlín en 1949 tras haber perdurado 11 meses, no acabó con las discrepancias intensas entre occidentales y soviéticos. Paralelamente, el estallido de la guerra de Corea en 1950 imposibilitaba, cada vez más, la completa solidaridad de los Estados Unidos que se inclinó por urgir sus aliados europeos a unirse entre ellos para hacer frente a la amenaza de seguridad, especialmente la rusa. Pero la unión, ya sea militar frente al enemigo común, en una Europa entonces profundamente bélica y dividida no podía resultar viable sin la conjugación conjunta de los intereses económicos vitales. Nace en 1951 el CECA, ancestro de la Unión Europea.

En África, una situación parecida coadyuvó a la creación de la Unión Africana. Con la llegada al continente en los 90 de la tercera ola de democracia, ya magistralmente descrita por Huntington, fenómenos como el atropello de derechos humanos, el clima de violencia y su corolario de desolación se volvieron definitivamente insoportables. No obstante, en 1994, en el continente, se tuvo que mirar impotente a los *hutu* masacrando a centenares de miles de *tutsi* en el conocido como genocidio ruandés. Abochornados y hastiados, los entonces líderes africanos con Mandela en sus filas decidieron recapacitar o amurallar la seguridad a escala continental para que no se repitiera jamás semejante tragedia. Los planteamientos integracionistas parecieron todavía más apropiados para ese fin. En 1998 se creó la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Inmediatamente después nació la Unión Africana y su brazo marcial el Consejo de Seguridad.

Cuando a esas similitudes en el arranque, se añaden semejanzas en la forma y el diseño, un mismo paisaje institucional, un mismo objetivo de regionalismo comunitario, una misma naturaleza política; la comparación entre ambas integraciones deviene algo inevitable.

a) La Unión Africana como la Unión Europea: una misma naturaleza política

²⁴² Véanse Aldecoa F. (2000): La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos, ibidem, p 31.

Igual que la norma regulativa adquiere sentido a través de su categorización (ley, tratado, costumbre, real decreto, reglamento, etc.), el fenómeno del regionalismo cobra significado a través de su naturaleza política. De esa naturaleza se desgana el régimen jurídico que permite entender el fenómeno mismo de construcción regional; seguirlo, valorarlo, evaluarlo y confirmar sus resultados. Con esa misma lógica, también un peculiar régimen observado en una construcción regional permite desde un mecanismo inverso concluir a un determinado tipo de regionalismo. Partiendo de esa base, varios elementos autorizan sostener que la Unión Africana posee la naturaleza política de la Unión Europea. Pues, de cara a la sociología de las relaciones internacionales, ambas organizaciones no son ni Estados ni organizaciones internacionales clásicas. Sus derechos derivados respectivos tienen comúnmente fuerza imperativa inmediata y aplicabilidad directa en sus Estados miembros. La categorización de sus normas hace referencia a parecidas fuentes con unos mismos regímenes jurídicos.

Unión Europea y Africana, organizaciones de la misma índole: ni Estado ni organización internacional clásica

En el capítulo anterior, hemos podido ver la diferencia o desemejanzas entre un Estado, una organización internacional clásica y organizaciones de integración como la Unión Africana o la Unión Europea a través de las disparidades entre los derechos respectivos que los regulan²⁴³. Pudimos, por ejemplo, ver que el derecho internacional que regula el escenario internacional inclusive la organización internacional clásica es puramente voluntarista y relacional; mientras que el derecho interno, estrictamente coactivo o coercitivo, permanece institucional en el territorio estatal; y que, el derecho comunitario en la organización de integración es también institucional, combinando obligación y buena voluntad del Estado miembro.

Con base en esas definiciones es posible observar que contrariamente al derecho internacional donde la soberanía del Estado prevalece ante cualquier planteamiento sancionador, tanto en la Unión Africana como en la Unión Europea se cuenta con un juez o una justicia regional cuya característica institucional e imperativa es claramente indiscutible. Por lo que, si en la organización internacional tradicional el sujeto de derecho (básicamente el Estado) tan sólo incurre en responsabilidad internacional en caso de que infringiese la norma; en las organizaciones internacionales de integración

²⁴³ Véanse capítulo 4, cuadro 6 de este estudio

como la Unión Europea o la Unión Africana (aunque todavía escaso en ese caso africano) se tiende, de forma peculiarmente dinámica, a construir una “comunidad de derecho”. La sanción de la infracción, aquí, también se plantea en términos de legalidad y no tan sólo en sentido de responsabilidad.

Es más, la organización internacional de integración, cuando esté muy avanzada, es incluso equiparable al Estado tradicional. Pues, como vimos con la Unión Europea, además de ejercer todas las funciones habituales del Estado, tiende a configurarse respectivamente como una unión política, unión económica, “comunidad de derecho”, una “sociedad constitucional de derecho”, con justicia federal, moneda única, política monetaria única, etc., absolutamente en modo igual que el Estado. No obstante, la organización de integración por mucho que esté avanzada no es un Estado. Por lo menos, no mientras siga siendo un mero producto de derecho derivado. Esto es, como mera resultante de derecho derivado, no goza ni de la plenitud ni de la competencia de la competencia, características definidores consustanciales del Estado. Por consiguiente, ni la Unión Europea, ni la Unión Africana son Estados. Tampoco son, como vimos, organizaciones internacionales clásicas. Ciertamente, esas características las aproximan más que las diferencian.

Unión Europea y Unión Africana, organizaciones de la misma índole: una misma categorización de normas con los mismos regímenes o efectos jurídicos

Más allá de que ambas integraciones africanas y europeas tienen en común una fuerza imperativa inmediata y una aplicabilidad directa de sus derechos derivados respectivos en sus Estados miembros, los derechos derivados que presentan hacen referencia a parecidas fuentes con los mismos regímenes jurídicos. Es como si los fundadores de la Unión Africana hubieran querido disipar cualquier duda respecto al propósito de reproducir el nuevo regionalismo europeo en el marco africano. Un reglamento en la Unión Africana, por ejemplo, se refiere al mismo significado y al mismo efecto jurídico que el reglamento en la Unión Europea. Esa constatación también se observa con fuentes vinculantes como la directiva, la decisión o fuentes no vinculantes como la recomendación, los avisos, las opiniones, etc. La única diferencia entre ambos esquemas normativos tiene que ver con la resolución. Si bien esta última es de uso muy escaso en ambos contextos regionales, en la Unión Africana una resolución es una norma no vinculante mientras que en la Unión Europea sí lo es. En cualquier caso, fuera de la

resolución ambas Unión Europea y Unión Africana comparten casi las mismas fuentes con los mismos efectos jurídicos. De ahí que, lógicamente no pueda sostenerse que no fueran de la misma naturaleza política. Y siendo de la misma índole, naturalmente las semejanzas entre ambas integraciones se extienden a más esferas.

b) La Unión Africana como la Unión Europea: un mismo paisaje institucional

El primer elemento que llama la atención al abordar el estudio comparativo entre la Unión Africana y la Unión Europea, es indudablemente la similitud entre sus diseños institucionales respectivos. Además de compartir casi un mismo organigrama (al menos en la forma), ambas organizaciones cuentan respectivamente con sistemas orgánicos que abarcan tanto instituciones como órganos intergubernamentales. En este epígrafe, nos centraremos en analizar o estudiar esas similitudes entre, por un lado los órganos intergubernamentales de ambas organizaciones y, por otro entre sus instituciones.

Unión Europea y Unión Africana, un mismo organigrama: unos mismos órganos intergubernamentales

En la forma, encontramos los mismos órganos intergubernamentales de la Unión Africana en la Unión Europea y viceversa.

- **La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno**

Este órgano intergubernamental se denomina Consejo Europeo en el marco de la Unión Europea. Igual como en África, se compone de los jefes de Estado y de gobiernos de los países miembros. Si ha ido ganando paulatinamente importancia en el funcionamiento de la Unión Europea, hoy ese órgano adquiere clara preponderancia respectiva en ambos contextos de construcción regional. En África, a pesar de disponer de un reglamento interior formal, funciona todavía como una especie de conferencia política de jefes de Estados y de gobiernos de la Unión a través de cumbres solemnes cada 6 meses. Pero permanece el epicentro de la organización de la Unión Africana y como tal sus decisiones son muy trascendentales. En Europa, tras el tratado de Lisboa, el Consejo Europeo consiguió organizarse de manera mucho más institucional. Desde entonces, sus reuniones son muchísimo más frecuentes; goza de un reglamento interior propio y de una presidencia permanente. Lo que no quita, como en África, que la presidencia de la Unión también competa a los Estados miembros por turno. Las reuniones del Consejo

Europeo son igual de trascendentales en el funcionamiento de la Unión Europea como las de los jefes de Estado y de gobierno en la Unión Africana. Esto es, en Europa, a pesar de la cualidad de *primus inter partes* de la Comisión, su monopolio de la iniciativa, la aceptación y popularidad de los procedimientos dichos legislativos y co-decisión; es como si hubiera una ley europea no escrita que otorgase al Consejo Europeo una especie de competencia de sanción o de promulgación de la norma.

- **El Consejo**

Tanto en la Unión Africana como en la Unión Europea, es el órgano que representa a los Estados miembros y que se compone de ministros de exteriores u otros ministros o autoridades debidamente designados a ese efecto por los gobiernos de dichos Estados miembros. Así definido, el Consejo puede referirse a un abanico de formaciones según los sectores de actividad generando asimismo mucha confusión sobre su personalidad institucional y jurídica única y su naturaleza orgánica unitaria. Pero no; tanto en África como en Europa, si bien la composición del Consejo abarca muchas formaciones, inclusive especializadas, se trata de una práctica meramente funcional que no afecta ni la unicidad de su personalidad institucional y jurídica ni su naturaleza orgánica unitaria. En África, la función legislativa y de control del Consejo compete claramente al Consejo Ejecutivo (esencialmente ministros de exteriores de la Unión) que se presenta como una especie de coordinador de las demás formaciones, comités especializados u otros consejos de ministros. En Europa, en la Unión Europea, esa función legislativa y de control del Consejo (no confundir con el Consejo Europeo) incumbe respectivamente al Consejo de Asuntos Generales (esencialmente ministros de exteriores o ministros de asuntos europeos) que también se presenta como coordinador de las demás formaciones u otros consejos de ministros; al Consejo de Asuntos Exteriores (dirigido por el Alto Representante de Asuntos Exteriores y de la Política de Seguridad); y al “Eurogrupo”²⁴⁴ (ministros de economía y finanzas de la zona euro). Cabe subrayar, por otra parte, que el peso actual (órgano ineludible o principal órgano legislativo y de control) del Consejo Ejecutivo en el funcionamiento de la Unión Africana es el mismo que el que tenía el Consejo en la Unión Europea por lo menos antes de Maastricht. En efecto tras Maastricht y sobre todo después del tratado de Lisboa, el Consejo en el marco de la Unión Europea, sin perder relevancia, perdió predominio a favor del Parlamento

²⁴⁴ No confundir con el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN).

Europeo en la legislación y control rutinario del funcionamiento de la Unión. Lo que puede naturalmente ocurrir en el caso de la Unión Africana cuando alcance más clara madurez.

- **El Comité de los Representantes Permanentes (COREPER)**

Igual como en la Unión Africana, en la Unión Europea un comité constituido por los representantes o embajadores permanentes u otros plenipotenciarios de los Estados miembros asiste al Consejo en sus tareas, preparando sus actividades o agenda y encargándose de las labores que éste le confía. Es preciso subrayar que tanto en África como en Europa, el COREPER actúa como una especie de filtro para el Consejo. Examina todas (salvo casos de urgencias) las cuestiones susceptibles de ser sometidas a la deliberación del Consejo, solventando, con reserva de confirmación, aquellas más sencillas o ideando opciones de solución o incluso dejando las más complejas para el examen del propio Consejo. Naturalmente en ambos contextos regionales las decisiones del COREPER, aunque meras recomendaciones, son importantes. Sin embargo, la trascendencia que adquieren esas recomendaciones en África no llega a ser la misma en Europa, puesto que el Consejo mismo ya no tiene predominio en la construcción regional en Europa y que en África sí lo tiene.

Asimismo, como puede verse, salvo las particularidades manifiestamente debidas a la viabilidad de la moneda única europea y a la madurez del regionalismo comunitario en el marco europeo, la Unión Europea y la Unión Africana comparten en sus respectivos modos de funcionamiento los mismos órganos intergubernamentales. También disponen de las mismas instituciones (por lo menos las esenciales) en el proceso de integración.

Unión Europea y Africana, un mismo organigrama: unas mismas instituciones

Que la Unión Africana y la Unión Europea compartan unas mismas instituciones (en el sentido politológico del término) no es en absoluto algo trivial o baladí. Simplemente, ello despeja de, alguna manera, las dudas en cuanto a la semejanza de ambos modelos de integración. Al menos 4 instituciones claves de la Unión Europea pueden observarse en la Unión Africana y viceversa.

- **La Comisión**

En su realidad fáctica actual, la Comisión de la Unión Europea está lejos de parecerse a la Comisión de la Unión Africana. Pues, aquella ejerce de manera efectiva el monopolio

de la proposición política y de la iniciativa de ley, ésta no. Aquella está dirigida por un presidente (vencedor de las elecciones al Parlamento Europeo e) investido en una clara sesión de investidura, ésta se limita a la elección de su presidente por la Conferencia de jefes de Estado y de gobierno. Aquella dispone de unos recursos ingentes y en cantidad suficiente para el correcto desempeño de sus actividades (como por ejemplo una administración de más de 33000 empleados), ésta tiene unos recursos escasos y cuenta con tan sólo unos 1300 empleados. Ahora bien, ambas instituciones, tanto europea como africana, prácticamente ejercen las mismas funciones: administrativas (Organizar y gestionar las reuniones de la Unión), de ejecución (implementar las decisiones tomadas en el marco de la Unión), políticas (garante del derecho de la Unión, elaborar las proposiciones a someter a la decisión de los otros órganos), presupuestarias (gestión de la buena administración del presupuesto de la Unión), diplomáticas²⁴⁵ (coordinar las acciones de los Estados miembros en las negociaciones internacionales). Además, son igualmente instituciones “*primus inter pares*” en ambos contextos regionales. En cada contexto, representan al interés general de la Unión. Pero eso sí, al confrontar los comienzos o génesis de ambas instituciones, puede decirse que la Comisión de la Unión Africana aparece, en la forma, algo más representativa de ese interés general. En África el número de comisarios se limita a 10 y no se admite que ese número sea equivalente al número de Estados miembros, como si fuera un órgano intergubernamental. En Europa la idea de limitación del número de comisarios a dos tercios de los Estados miembros, planteada solamente con ocasión del tratado de Niza, fracasó con su rechazo por parte de Irlanda a la hora de ratificar el tratado de Lisboa. Por lo que en la actualidad se contabiliza un número de comisarios (28) equivalente al número de Estados miembros. Lo que arroja ciertas dudas sobre la total independencia de esos comisarios para velar estrictamente por el interés general de la Unión; ello, aunque la nueva exigencia de investidura de su presidente compense de alguna manera esa intergubernamentalidad de dicha Comisión Europea.

- **La corte de justicia**

Como pudimos ver más arriba, el juez europeo en Luxemburgo ya es “juez de derecho común”. La configuración de la justicia misma, en ese marco europeo, es ya claramente federal. Y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en Luxemburgo, compuesto por

²⁴⁵ Si en África en el marco de la Unión Africana, esta función con carácter general compete al presidente de la Comisión, en Europa o en la Unión Europea las funciones diplomáticas incumben al vicepresidente de la Comisión Europea, también Alto Representante de Asuntos Exteriores y de la Política de Seguridad de la Unión.

la Corte de Justicia, el Tribunal General y unos Tribunales Especializados²⁴⁶) constituye el epicentro de esa organización jurídica federal. Por el contrario, en el marco de la Unión Africana, el Tribunal de Justicia aún es naciente. El Acta constitutiva de la Unión Africana prevé la creación de una Corte de justicia para garantizar la uniformidad de interpretación y aplicación de la misma. En 2003, se adoptó el protocolo de creación de dicha Corte de Justicia. Sin embargo, en 2004, la Conferencia de la Unión de manera repentina decidió crear una institución judicial africana única, fusionando la prevista Corte de justicia con la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos (existente desde 1998 y efectiva a partir 2006). En la actualidad, sólo es operativa la Corte de derechos humanos, y la materialización del tribunal general o tribunal de justicia parece asunto olvidado. No obstante, las esperanzas en lo relativo a esa materialización se mantienen íntegras: la Corte de Justicia de la Unión Europea, por ejemplo, creada en 1951 debió esperar hasta 1986, es decir, la adopción del Acta Única Europea para alcanzar cierta realidad óptima que, definitivamente, los tratados de Ámsterdam y de Lisboa pudieron esmerar o extremar.

- **El Parlamento**

Igual que el Parlamento Europeo (PE) antes de 1979, el Parlamento Panafricano (PP) en la Unión Africana es emanación de los parlamentos africanos, no directamente del pueblo africano. Se prevé que los parlamentarios africanos sean elegidos, en un futuro, por sufragio universal directo y que desempeñen funciones auténticamente legislativas. Mientras tanto, el PP, igual que su semejante europeo en aquellos tiempos remotos, ejerce sólo funciones consultivas. Asimismo, en su realidad fáctica actual, el Parlamento Panafricano en la Unión Africana nada tiene que ver con el Parlamento Europeo en la Unión Europea. Ésta, como lo subrayamos antes, ha alcanzado la madurez, pudiendo su parlamento equipararse al parlamento estatal en el Estado de derecho. Sus actos legislativos incluso adquieren “constitucionalidad”. Sin embargo, queda por ver, lo que nos depara el futuro del Parlamento Panafricano. El Parlamento Europeo, por ejemplo, nació en 1952; tardó 27 años para alcanzar la elección por sufragio universal y otros 35 años para experimentar una sesión de investidura.

- **Las instituciones financieras**

²⁴⁶ De esos Tribunales Especializados, actualmente sólo es operativo el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, cuya creación remonta a la decisión del 2 de noviembre de 2004 del Consejo, pero que es efectivo a partir de 2006; está compuesto de 7 jueces.

De lejos, este punto es de manera abismal el punto de diferencia entre la Unión Europea y la Unión Africana. Como vimos, la Unión Europea no sólo es una unión monetaria con moneda única sino que también es casi una unión económica. Además, el Banco Central Europeo ya empieza a cumplir con todas las competencias del banco central del Estado federal (combatir la inflación, fomentar estabilidad financiera, impulsar el pleno empleo). En cambio, si bien se prevé la creación de instituciones financieras (Banco Central Africana, Moneda única africana, etc.) en el marco de la Unión Africana, puede técnica y razonablemente afirmarse, que eso queda un proyecto muy lejano. A nuestro juicio, se necesita una reforma tanto de los textos constitutivos como de la rearticulación misma de los miembros de la Unión para encaminar con posibilidad de éxito semejante proyecto en ese marco africano.

En definitiva, como puede verse, teórica y generalmente ambas integraciones regionales Unión Europea y Unión Africana descansan sobre unas mismas instituciones claves. Si la Unión Africana como organización de integración naciente no puede de manera fáctica disponer de las instituciones europeas en su estado actual, sus instituciones vigentes recuerdan mucho los comienzos de la Unión Europea. También, evocan mucho esa misma proximidad con la Unión Europea, su proyecto de regionalismo comunitario así como su estrategia de construcción por etapas para poderlo llevar a cabo.

c) La Unión Africana como la Unión Europea: un mismo propósito de regionalismo comunitario, una misma estrategia de construcción por etapas o por contingentes progresivos

Como hemos venido mostrando a lo largo de ese estudio, el modelo de regionalismo que se persigue en el marco de la Unión Africana, no es un regionalismo tipo geoestado, tampoco es un mero regionalismo tipo geoeconomía. En la Unión Africana, igual que en la Unión Europea, se busca construir un nuevo regionalismo geosociedad. Es más, como subrayamos con anterioridad, los pasos para conseguir ese fin son incluso ya claramente definidos: consolidar y reforzar las instituciones de las comunidades de integración subregional (máximo 5 años); disminuir las barreras comerciales en esas comunidades (8 años); transformar las comunidades subregionales en zonas de libre cambio (10 años); establecer la unión aduanera (2 años); crear el mercado común y adoptar políticas comunes en transporte, agricultura, industria y libre circulación de las personas (4 años);

instaurar la unión económica, política y monetaria (5 años); crear en última instancia un banco central africano y una moneda común.

De esta agenda, lo que hay que retener o valorar, no son los plazos de cumplimiento de los programas sino la estrategia de construcción progresiva por llevar a cabo ese regionalismo comunitario que se plantea en el marco africano. Sin duda, es imitando a la Unión Europea (se construye no sin dificultad mediante etapas progresivas) que los africanos llegaron a adoptar la estrategia de construcción de la integración a través de etapas sucesivas. Ciertamente es que en Europa, el proyecto de la Unión Europea en ocasiones parecía difuminarse por completo. Pero siempre y cuando algunos lo dieran por muerto, repentinamente lograba recapacitar desde sus escombros; ello, aun cuando lo sepultaban prematuramente. En 1956, por ejemplo, fueron incluso las palabras de Raymond Aron las que precisamente mandaban al sepulcro el proyecto de Unión Europea. El autor pudo, tras el fracaso del Consejo Europeo de Defensa (CED) y la dimisión de Jean Monnet, afirmar lo siguiente: *“l’organisation fédérale de l’Europe des 6 est une idée morte”*. Esa proclamación intransigente de la muerte de la Unión Europea pudo ser repetida en varias literaturas²⁴⁷. Y la idea de muerte a la Unión se propagó en el tiempo. ¿Qué no se dijo, por ejemplo, de condenatoria y damnificadora respecto al futuro de la misma, con ocasión del episodio de la “silla vacía” protagonizado en 1965 por la propia Francia, iniciadora del proyecto de unión? Francamente de todo, a pesar del trabajo entonces empíricamente muy notable del líder Walter Hallstein a favor de la Europa común. En aquella época, parecía incluso que los escépticos acertaban y que el proyecto europeo desaparecía efectivamente. Pues la realidad nítida e irrefutable es que, 50 años después de aquellos acontecimientos y comentarios despiadados, la Unión Europea es más fuerte y más cerca de la eventual Europa federal que nunca.

Muy probablemente, es con base en esa experiencia europea repleta de altibajo (que hasta incluso épocas muy recientes o actuales no carece de pesimismo) que los africanos se inclinan por elegir, de cara a su integración, la estrategia europea: una construcción paulatina por etapas y contingentes progresivos. Por otra parte, al copiar, como recapitulamos en el cuadro abajo expuesto, todo (sistema orgánica, naturaleza política, propósito, etc.) de la Unión Europea, de alguna manera, esa estrategia inherente a la integración europea se imponía.

²⁴⁷ Véanse Quermonne J L. y Croizat M. (1999): *L’Europe et le fédéralisme : contributions à l’émergence d’un fédéralisme intergouvernementale*, ibidem, p7

Cuadro 8 : Cuadro recapitulativo de las similitudes entre la Unión Europea y la Unión Africana

	Unión Europea	Unión Africana
Mismos comienzos ruidosos o estruendosos de cara al ejercicio de la supranacionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso detonante relacionado con la seguridad regional (seguridad posguerra deplorable, amenaza soviética, solidaridad militar óptima de Estados Unidos impedida por el estallido de la guerra de Corea en 1950) - Ambición desmedida por imponer supranacionalidad a través de la Alta Autoridad de la CECA 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso detonante relacionado con la seguridad regional (atropello o violación constante de los derechos humanos, el genocidio ruandés de 1994) - Ambición desmedida por imponer supranacionalidad a través de la integración y el Consejo de Seguridad que pretende intervenir en los Estados incluso en contra de su voluntad
Misma naturaleza política	<ul style="list-style-type: none"> -Ni Estado ni organización internacional clásica -Un derecho derivado caracterizado por la aplicabilidad directa imperativa e inmediata en los Estados miembros 	<ul style="list-style-type: none"> -Ni Estado ni organización internacional clásica -Un derecho derivado caracterizado por la aplicabilidad directa imperativa e inmediata en los Estados miembros
Misma categorización de las normas regulativas con unos mismos efectos jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> -Reglamento -Directiva -Decisión -Recomendación -Aviso , etc. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reglamento -Directiva -Decisión -Recomendación -Aviso , etc.
Mismo sistema orgánico con más o menos las mismas funciones	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Europeo (jefes de Estado y de gobierno) -Consejo (ministros de exteriores o de asuntos europeos) -Coreper (Representantes, Embajadores u otros plenipotenciarios permanentes ante la Unión Europea) -Comisión Europea (institución <i>primus inter pares</i>) - Parlamento Europeo (Diputados europeos) -Corte de justicia (justicia europea) 	<ul style="list-style-type: none"> -Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (jefes de Estado y de gobierno) -Consejo Ejecutivos (ministros de exteriores) -Coreper (Representantes, Embajadores u otros plenipotenciarios permanentes ante la Unión Africana) -Comisión de la Unión Africana (institución <i>primus inter pares</i>) - Parlamento Panafricano (Diputados panafricanos) -Corte de justicia (justicia

	-Instituciones Financieras (BCE, BEI, moneda única) -ECOSOCC (participación sociedad civil europea)	africana) -Instituciones Financieras (BCA, BAI, moneda única, previstos) -ECOSOCC (participación sociedad civil africana)
Mismo propósito de construcción de regionalismo comunitario	-Nuevo regionalismo geosociedad -Unión económica -Unión monetaria -Moneda única -Unión política	-Nuevo regionalismo geosociedad -Unión económica -Unión monetaria -Moneda única -Unión política
Misma estrategia de integración regional	-Construcción por etapas progresivas o por contingentes progresivos	-Construcción por etapas progresivas o por contingentes progresivos

Fuente: Realización propia

Como puede verse en el cuadro arriba expuesto, la Unión Africana es casi idéntica a la Unión Europea en la forma. Ambas integraciones regionales tienen el mismo propósito, comparten el mismo sistema orgánico. Son reguladas por un mismo derecho derivado con unas mismas fuentes que hacen referencia a unos mismos regímenes jurídicos. Pudieron experimentar más o menos parecidos comienzos con unos mismos impulsos detonantes relacionados con la seguridad regional. Parecen, por otra parte, elegir la misma estrategia de construcción progresiva mediante etapas concretas para cumplir con sus propósitos respectivos de realización del regionalismo comunitario. Manifiestamente, puede decirse que teórica y esquemáticamente la Unión Africana es la copia casi perfecta de la Unión Europea.

Ahora bien, que cualesquiera fenómenos sociopolíticos tengan la misma naturaleza política, el mismo propósito, las mismas estrategias e incluso los mismos comienzos; en absoluto, no los garantiza un mismo destino o futuro. Lo vemos casi siempre con los Estados, las empresas, los ayuntamientos, los gobiernos, etc. Nada más que en el continente africano mismo, de los Estados que nacieron en los 60 con la ola de

independencia, algunos son ya claramente emergentes (Nigeria, Marruecos), otros fracasados, fallidos o fantasma (RDC, Niger, Somalia, República Centroafricana); unos, constante progreso democrático (Cabo Verde, Ghana, Tanzania, Isla Mauricio) otros, involución democrática exasperante (Costa de Marfil, Benín); unos, remanso de paz (Senegal, Botsuana), otros, campeón de la guerra (Sudán, Burundi, Somalia), etc. Por lo tanto, que la Unión Africana sea teórica y esquemáticamente una copia perfecta de la Unión Europea, eso no nos dice nada sobre si en un futuro llegará sustancial, ontológica y materialmente a ser como la Unión Europea actual. De ahí que cobra importancia la diferencia fáctica ahora existente entre ambas integraciones regionales.

3. LA UNIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA: LA TRAMPA DEL ISOMORFISMO INSTITUCIONAL, LOS PUNTOS DE DIFERENCIA ENTRE LA UNIÓN AFRICANA Y LA UNIÓN EUROPEA

La aparente similitud entre la Unión Africana y la Unión Europea es sólo de fachada. Empíricamente, la diferencia entre su realidad fáctica actual es tan clara como abismal. La línea de demarcación la más nítida entre ambas experiencias integradoras se sitúa no sólo en la magnitud del tratado de Lisboa y especialmente los efectos jurídicos de los últimos comicios al Parlamento Europeo, sino que también en las respuestas a la crisis financiera de 2008 que golpeó dura y sustancialmente a la Unión Europea. Es más, si ese conjunto constituye el punto principal en que situar la mayor diferencia entre dichas organizaciones regionales, las disparidades entre ambas, también son muy notables tanto respecto a sus capacidades intrínsecas, sus herramientas, sus recursos, su administración, su gobernanza, sus criterios de membrecía; como en lo relativo a la capacidad misma de sus miembros, capacidad estatal e institucional, suficientes recursos, nivel de desarrollo, etc.

Para la comodidad de exploración y comprensión de dichas diferencias, las hemos articulado en torno a unos grandes ejes de análisis: capacidad y discapacidad; madurez y carácter naciente; “comunidad constitucional de derecho” y “comunidad legal de derecho”.

a) La Unión Europea, una capacidad sustantiva óptima, capacidad estatal e institucional de sus miembros; la Unión Africana, una discapacidad consubstancial, administración menguada, Estados miembros fallidos

Decir que la Unión Europea es diferente de la Unión Africana en lo relativo a la capacidad regional, estatal o institucional es como decir una evidencia tan clara que su afirmación, casi una trivialidad innecesaria. De los 34 países que constituyen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 21 son de la Unión Europea²⁴⁸. En cambio, de los 44 países más pobres del mundo, 35 son de la Unión Africana²⁴⁹. Natural y estadísticamente se infiere que, de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, más de 2/3 forman parte de la OCDE, ese conjunto de ricos al que la revista *The Economist*, tanto se refiere, en sus publicaciones semanales, como “*the club of mostly rich countries*”; ello, mientras que al otro extremo del desarrollo humano, nos encontramos con casi 2/3 de los miembros de la Unión Africana.

Eso es tan así que según el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2015; si de los 49 países extremadamente desarrollados del mundo 26 son parte de la Unión Europea, de los 54 países de la Unión Africana alrededor de 30 tienen respectivamente una población con una proporción de más de un 30% sufriendo pobreza extrema o severa. Algunos como Níger, Burkina Faso, Chad, Guinea Bissau, Etiopía, Sudán del Sur o Somalia, incluso superan el 60% de población en extrema pobreza. De ahí, normalmente las capacidades estatales e institucionales para la construcción del regionalismo en ambos contextos Unión Europea y Unión Africana no pueden ser la misma. En efecto, con carácter general, la capacidad regional necesaria en el marco del nuevo regionalismo no se define en términos de mera suma aritmética de Estados sino de una mejor articulación de recursos individuales e intrínsecos de los países partes del proyecto de integración. Cuando se sufre carencia extrema o simplemente cuando no se tiene en el nivel nacional, lógicamente no se puede ni sumar ni compartir capacidad o recursos en el ámbito supranacional.

²⁴⁸ Véanse página web de la OCDE, disponible en : <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

²⁴⁹ Véanse Global Human Development Report 2015: disponible en la página web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) : <http://hdr.undp.org/en/2015-report/download>

Ciertamente, esa misma deficiencia o discapacidad consubstancial de los países de la Unión Africana, también se refleja en la eficiencia y eficacia de la administración regional en el marco de la integración africana. Como lo subrayamos con anterioridad, la Comisión de la Unión Africana dispone de tan sólo unos 1300 funcionarios. En paralelo, la Comisión Europea dispone de más de 33000 empleados. Así pues, si, como demuestran los últimos acontecimientos en la Unión Europea, la dedicación íntegra de 33000 trabajadores, formados, cualificados, expertos, no inmuniza contra las crisis recurrentes en el intento de integrar a 28 países, ¿qué decir de tan sólo 1300 empleados para unir a 54 países?

Como puede percibirse, la diferencia entre la Unión Europea y la Unión Africana es abrumadora. Es más, habida cuenta lo anterior, puede decirse que la dificultad en el marco regional africano queda completa e íntegra. Mayormente, dicha dificultad tiene raíces en la discapacidad consubstancial de los Estados miembros; lo que, a su vez, afecta la aptitud necesaria para disponer de una administración regional suficiente, eficiente y eficaz. Los Estados miembros, en su mayoría, sufriendo pobreza extrema, no tienen para aportar en la formación del presupuesto de funcionamiento. Cada año, el presupuesto votado, además de ser sustancialmente insuficiente, queda como una especie de “norma programática” meramente orientadora sin jamás lograr convertirse en verdadera “ley” con todo el rigor de cumplimiento de ésta.

Bajo esas premisas, es casi inútil precisar que el presupuesto de funcionamiento de la Unión Europea y el de la Unión Africana son diametralmente opuestos. La deducción es de por sí tan manifiesta. En 2015, por ejemplo, el presupuesto de funcionamiento de la Unión Africana rondaba los 500 millones de dólares (USD)²⁵⁰. En el mismo periodo, el presupuesto de la Unión Europea alcanzaba los 145 000 millones de euro²⁵¹. La Unión Europea disponía asimismo, en más de 300 veces, el presupuesto de la Unión Africana. Por otra parte, si ese presupuesto de la Unión Europea, a pesar de su magnitud, representaba tan sólo el 1% del PIB europeo, el presupuesto de la Unión Africana pese a su cantidad claramente insignificante (en comparación con el presupuesto europeo) sumaba casi el 5% del PIB africano. De ahí que, las diferencias

²⁵⁰ Véanse African Union (2015): African Union handbook 2015, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, Addis Ababa (Ethiopia), p 166; también disponible en la página web de la Unión Africana: www.au.int

²⁵¹ Véanse página web de la Unión Europea: http://europa.eu/pol/financ/index_es.htm

entre la Unión Africana y la Unión Europea fueran también estructurales y no meramente coyunturales.

En la última edición, por ejemplo, del retrato estadístico de la Unión Europea y de la Unión Africana (informe producido ya con frecuencia por la agencia europea de estadística (Eurostat) junto con la agencia africana de estadística (Austat)) podía leerse: *“In 2014, the gross domestic product (GDP) of the EU-28 stood at EUR 14.0 billion whilst the figure for Africa was EUR 1.8 billion. In comparison, the GDP for the United States was EUR 13.1 billion, for China EUR 7.8 billion and for Japan EUR 3.5. Other major economies were Brazil, India, Canada and the Russian Federation, with GDP between EUR 1.8 billion and 1.4 billion, all below the total GDP of Africa.”*²⁵² El epígrafe pone de manifiesto la diferencia sustantiva y económicamente colosal entre las capacidades productivas de la Unión Africana y la Unión Europea. Parece, en cierto modo, afirmar que la mayoría de las disparidades entre ambas integraciones tiene, en última instancia, mucho que ver con la economía misma de ambos conjuntos regionales. Ahora bien, también hace hincapié sobre las potencialidades de la Unión Africana insistiendo en el notable rendimiento de su economía, en comparación con la de Rusia, Brasil, India o Canadá. Es como si se quisiera, de manera implícita, animar a los africanos y a la Unión Africana a emprender reformas para seguir con la buena racha. En cualquier caso, de manera tanto implícita como explícita, ciertamente este momento es más que propicio para las reformas en este marco africano, ya que la Unión Africana es aún meramente naciente.

b) La Unión Europea, una organización de integración madura; la Unión Africana, una organización de integración naciente

Que la Unión Africana tenga en comparación con la Unión Europea una capacidad intrínseca deplorable, recursos limitados, una capacidad estatal e institucional exigua; no significa que tenga aptitud nula para el proyecto de integración regional. De hecho, años atrás, bajo las mismas condiciones o incluso en condiciones peores, se puso en marcha, allí en ese marco, el proyecto de integración africana. Y como pudimos ver, ese proyecto Unión Africana, incluso presenta, en algunos puntos, un mejor comienzo que

²⁵² Véanse Eurostat (2015): The European Union and the African Union: A statistical portrait, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p 13.

la Unión Europea a su inicio. Manifiestamente, el problema o gran preocupación parece surgir cuando nos fijamos en los fines de esa integración africana.

En África precisamente, se busca imitar a la Unión Europea. Reproducir el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario que experimenta. Para ello, aparentemente se ha creído que bastaría con cierta celeridad en el isomorfismo, copiando la naturaleza política de dicha Unión Europea. Es como si se confiara en que tras ese isomorfismo apresurado, aparecería una especie de “mano invisible smithiana” que asentaría de por sí sola o de forma automática la integración regional. Pues la Unión Europea nació organización de integración pero luego devino organización integrada a través de políticas. Una organización regional que nace organización de integración o nuevo regionalismo sólo por exteriorizar esa naturaleza, será nuevo regionalismo pero no de manera sustantiva. Ha de devenir nuevo regionalismo real, es decir adquirir plenitud en cuanto a la integración. Reproducir la Unión Europea en el marco africano implica que la Unión Africana busque alcanzar esa misma madurez.

La Unión Europea, un regionalismo comunitario casi acabado; la Unión Africana, un regionalismo comunitario naciente

Si no puede negarse que la Unión Africana es de la misma índole o naturaleza política que la Unión Europea, mucho camino queda por transcurrirse para que la organización de integración africana se aproxime a la realidad fáctica actual de la integración europea. Como vimos más arriba, la Unión Europea precisamente, es un regionalismo comunitario ya casi acabado. Es no sólo una unión monetaria con moneda única, muy próxima a la unión económica sino que también una comunidad de derecho pudiendo el juez europeo en Luxemburgo gozar de jurisdicción de derecho común. En cambio, de nuevo regionalismo o del regionalismo comunitario, la Unión Africana sólo tiene, por un lado, unos textos constitutivos que consagran la supranacionalidad instaurando un derecho derivado con primacía y aplicabilidad directa, imperativa e inmediata; y por otro, un entramado institucional claramente correspondiente al de nuevo regionalismo. En la actualidad, si logra sumar a los Estados africanos, aún está lejos de configurarse como una unión de pueblos africanos. La supranacionalidad de la que tanto presume, aún no cuenta con una clara política de profundización²⁵³. Lo que dificulta todavía más

²⁵³ Para más detalles sobre la política de profundización regional, véanse Aldecoa F. (2000): La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos, ibid, p 50.

la armonización y homogeneización en un contexto de integración donde la ampliación no se ha basado en políticas concretas de convergencia. Por consiguiente, a todas luces, la diferencia entre la Unión Europea y la Unión Africana es patente.

- **La Unión Europea, casi una unión económica; la Unión Africana, ni remanso de libre cambio**

Recuérdense que en la primera parte de ese capítulo vimos que la Unión Europea es ya casi una unión económica. Es actualmente un claro programa común de estabilidad económica y financiera debido a los efectos conjugados de políticas de convergencias como el Six Packs, el Two Packs y otros TCEG. La nueva articulación en ella, por ejemplo, de mecanismos de gobernanza común como el SE, el PEC reformado y la estrategia Europa 2020 hace que progresa inexorablemente hacia una producción común. Por otra parte, cuenta con más políticas económicas sectoriales comunes que nunca y sus fondos de cohesión económica y social se han multiplicado.

En cambio, la Unión Africana ni es remanso de libre cambio. Como ya pudimos subrayar, hace poco la *Brooking Institution* a través de Jessica Pugliese ponía de manifiesto la poca dinámica del comercio intrazona africano: alcanza tan sólo un 12% mientras la Unión Europea contabiliza un 60%, América un 40% y Asia un 30%. Asimismo, a pesar de definirse como una organización de integración, la Unión Africana no suma ni la mitad del comercio intrazona de regiones de mera cooperación como la asiática. Lo cual arroja ciertas dudas sobre la validez o seriedad de la acción de integración misma en este marco. En África, en la Unión Africana, debido a ciertas consideraciones constructivistas de cultura, historia y realidades o referentes comunes se ha dividido la acción de integración entre 8 zonas funcionales (la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO), el Mercado Común para la África Oriental y Austral (COMESA), la Comunidad de África del Este (EAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)²⁵⁴, la Comunidad de los Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) y la

²⁵⁴ Desde 2013, se baraja al nivel de ministros de exteriores la posibilidad de fusionar la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de África del Este (EAC).

Unión Magreb Árabe (UMA))²⁵⁵. Lo que de antemano no tiene por qué ser perjudicial para la integración de esta Unión Africana.

Sin embargo, de esas 8 comunidades económicas regionales africanas, tan sólo 3 (CEDEAO, SADC, EAC) funcionan de manera aceptable, cumpliendo con los objetivos de integración decididos en la Unión. Por otra parte, de los 54 países miembros de la Unión, salvo Sudáfrica, Argelia, Botsuana y otros 7, todos los demás países pertenecen a al menos 2 de esas comunidades económicas regionales. Algunos como Kenia llegan a pertenecer a 4. Otros como Burundi, Etiopía, Uganda, etc., pertenecen al mismo tiempo a 3 comunidades regionales. Así pues, si la idea de creación de los CERs tuvo su legitimidad más nítida en fomentar el mercado común e incluso la unión aduanera en zonas subregionales para luego converger hacia una zona de mercado único africano, ¿cómo en un contexto de economías tan dispares un mismo país puede llegar a pertenecer, al mismo tiempo, a distintas uniones aduaneras?

Teniendo en cuenta tanto la preocupación por evitar los problemas o patologías de economía internacional (desvío de comercio, creación de comercio, reglas de origen, cláusula de nación más favorecida, etc.) como las teorías del comercio internacional (especialización, complementariedad, ventaja absoluta etc.) que condicionan y orientan la realización de toda unión aduanera, si un mismo país logra pertenecer, al mismo tiempo, a varias uniones aduaneras, es simplemente porque dichas uniones carecen de seriedad. Eso, es tan así que en ese caso africano, pese a las pertenencias múltiples de los Estados miembros de la Unión Africana a las comunidades económicas regionales, el comercio intrazona permanece escaso (12%).

De hecho es como si esas uniones aduaneras o comunidades subregionales africanas se construyesen sin tener suficientemente en cuenta la economía y el comercio intrazona, esencia misma de la creación del mercado común. En comunidades como la CEDEAO, por ejemplo, donde la integración regional parece avanzar, pudiendo incluso dotarse de un fondo de cohesión económica y social; es la concepción misma del libre cambio que, como veremos más adelante en otro capítulo, está plagada de serias incongruencias que menguan constantemente las posibilidades.

²⁵⁵ Para más detalles sobre las Comunidades Económicas Regionales de la Unión Africana (CER), véanse African Union (2015): African Union handbook 2015, op cit, p. 113.

- **La Unión Europea, una clara unión monetaria con moneda única; la Unión Africana, aún ni proyecto real de unión monetaria**

El Acta Constitutiva de la Unión Africana prevé en su Artículo 19 la creación de tres instituciones financieras: un Banco Central Africano (BCA); un Banco de Inversión Africano (BIA) y un Fondo Monetario Africano (FMA). La idea de creación, por ejemplo, del BCA encierra en sí, otra idea que tiene que ver con la instauración de una moneda única para África. En 2009, la Conferencia de jefes de Estado y de gobiernos de la Unión Africana adoptó el protocolo de creación del BIA que eventualmente tendría su sede en Libia. En 2014, esa misma Conferencia adoptó el protocolo de creación del FMA. Se prevé que el eventual FMA tenga sede en Yaundé (Camerun) de la misma manera que una sede esté prevista en Abuja (Nigeria) para el eventual BCA. Aún no se ha adoptado el protocolo de creación del BCA. Por lo que la idea de moneda única africana es un proyecto todavía más lejano. De hecho, por ahora esos planteamientos de creación de instituciones financieras africanas son meramente ideas teóricas. En la actualidad ni la articulación misma de los miembros de la Unión Africana permite semejantes proyectos, ni técnicamente las condiciones se dan para encaminar a corto o medio plazo iniciativas financieras como, por ejemplo, una moneda única.

En cambio, como pudimos ver, la Unión Europea es ya una clara unión monetaria. Goza de una moneda única, de un banco central único (BCE) así como de una política monetaria única. Con la nueva convergencia hacia la producción común y gobernanza económica única, es de suponer que la unión monetaria europea se reforzará aún más. El funcionamiento, por ejemplo, de instrumentos monetarios y financieros como el BCE podrá definitivamente optimizarse. De ahí, ciertamente algunos africanistas optimistas, queriendo recalcar las posibilidades todavía intactas de las instituciones financieras africanas, subrayarían la larguísima trayectoria que debió transcurrir la unión monetaria europea para llegar a su vitalidad o fortaleza actual. En efecto, ese argumento no carece de pertinencia. Es como decir que el planteamiento de construcción de las instituciones financieras africanas evidencia muchas dificultades y obstáculos igual como no fue una mera sinecura la construcción de la unión monetaria europea. Es cierto. Sin embargo, en Europa, antes de que empezara la historia de la unión monetaria con el informe Jacques Delors de 1989; esa unión monetaria tenía una “prehistoria” que remonta al informe Davignon y pasa sucesivamente por el informe Werner, la “serpiente monetaria”, el FECOM, el SEBC. En África, ni siquiera ha empezado esta “prehistoria”.

- **La Unión Europea, una clara unión política tras “Lisboa”; la Unión Africana, unión de Estados africanos pero sin los pueblos africanos**

En la Unión Europea, los parlamentarios son elegidos por sufragio universal directo. Los ciudadanos gozan de iniciativa popular de ley. El presidente de Comisión, vencedor de los comicios al Parlamento Europeo es investido por el Parlamento. Por otra parte, al ser emanación o vencedor de las elecciones parlamentarias europeas, tiene un programa ya avalado por el pueblo europeo. Los actos legislativos adquieren constitucionalidad puesto que el Parlamento mismo se configura nuevamente como un espacio público democrático que asume el pluralismo a través de la contraposición entre mayoría y minorías. La justicia es federal y controla al poder en la Unión. La moneda es única, con un banco central único y una política monetaria única. Se avanza incluso hacia una producción común y una gobernanza única.

Todo eso, no es nada superflua. Significa que la Unión Europea ha asimismo dejado de jugar el papel de mera influencia normativa y administrativa correspondiente (con carácter general) a toda organización de derecho derivado, para configurarse como una organización política que descansa sobre una realidad política y social única. Normalmente, desde la sociología de las relaciones internacionales, suelen alcanzar semejante madurez institucional, los Estados y por extensión la unión política. Por lo tanto, contrariamente a la Unión Africana, la Unión Europea es una clara unión política. Aún no existe, por ejemplo, la iniciativa popular o iniciativa ciudadana de ley en la Unión Africana. El Parlamento Panafricano es mera emanación de los parlamentos nacionales. El presidente de Comisión de la Unión Africana ni es investido por algún parlamento ni es emanación de alguna elección por sufragio universal directo ni tiene un programa directamente avalado por el pueblo africano. La justicia es en mayor medida inexistente. La Unión permanece una especie de suma de Estados africanos sin los pueblos africanos. En tanto que por ahora sus decisiones, procedimientos y actos legislativos son muy elitistas sin contar mucho con el pueblo. A lo sumo, se podría decir que, en este momento, la Unión Africana es una mera “comunidad legal de derecho”.

La Unión Europea, una “comunidad constitucional de derecho”; La Unión Africana, una “comunidad legal de derecho”.

Otra gran diferencia actual entre la Unión Africana y la Unión Europea tiene que ver con el grado democrático de ambos procesos de integración regional. Si bien los

comienzos de la Unión Europea son marcados por formas oligárquicas o elitistas de la toma de decisión a través de procedimientos conocidos como simples (proposición de la Comisión, eventual consulta del Parlamento Europeo, decisión del Consejo), en la actualidad el proceso de integración europeo alcanza una dimensión o un grado mucho más democrático. El cambio empezó con el Acta Única Europea de 1986 que introdujo el procedimiento llamado de cooperación. La particularidad de la cooperación es que, contrariamente al procedimiento simple, el Parlamento Europeo no sólo era consultado en el acto legislativo sino que también tenía un poder de enmienda aunque no de veto. Con el tratado de Maastricht se introduce el procedimiento co-decisión en el acto legislativo. El Parlamento Europeo adquiere asimismo poder de veto, en el sentido de que si rechazara un proyecto de ley se abriría un procedimiento de conciliación. El tratado de Lisboa, por su parte, suprimió el procedimiento de cooperación y consagró el procedimiento co-decisión como “actos legislativos ordinarios”. De manera específica, también admite “actos legislativos especiales” y “actos no legislativos”. Mientras que la Comisión tiene monopolio de proposición en la elaboración de los actos legislativos.

Más allá de esos procedimientos, el tratado de Lisboa consagra una nueva configuración de la Unión Europea que aumenta el grado democrático del proceso de integración europea. Como decíamos antes, se asume claramente el pluralismo en la nueva organización del Parlamento Europeo a través de la contraposición entre mayoría y minorías. El acto legislativo adquiere asimismo constitucionalidad puesto que la nueva configuración pluralista del Parlamento supone que los vencedores no busquen imponer su punto de vista sino articular vías de consenso desde su posición de ventaja. Todo ello bajo la supervisión del tribunal de justicia en Luxemburgo, que en ocasiones actúa casi de tribunal constitucional controlando y sometiendo claramente todo poder en la Unión al derecho. Además, nuevamente el texto constitutivo a través de Lisboa hace clara referencia a unos derechos fundamentales comunes a todos los europeos que se imponen imperativamente a todos. Y los ciudadanos también gozan de la iniciativa de ley o iniciativa popular. Por todas esas prácticas habitualmente observables, solamente en el Estado constitucional ya sea con constitución escrita o no escrita, la Unión Europea actual es en cierto modo una “comunidad constitucional de derecho”.

En cambio, la Unión Africana permanece una “comunidad legal de derecho”. Varios elementos fundamentan semejante aserción. Antes de su anquilosamiento actual, por ejemplo, la preocupación en la Unión Africana (aunque con medios y herramientas

muy limitados) por el respeto de los derechos humanos era una cuestión medular. Recuérdense que la Unión Africana nació como una de las consecuencias o respuestas inmediatas al genocidio ruandés de 1994. El texto constitutivo de la Unión, por ejemplo, asume la carta de derechos fundamentales africanas de 1981. De hecho, como vimos, se prevé que la actual Corte de Derechos Humanos y de los Pueblos, que vela por la aplicación y el respeto de esa carta de derechos fundamentales africanos, sea uno de los tribunales de la futura Corte Única Africana.

Ahora bien, el Parlamento Panafricano ni es emanación directa del pueblo africano ni es un “espacio público democrático”. En la elaboración del acto legislativo, es raramente consultado. En caso de que lo fuera, sería sólo por cortesía. Pues por ahora no tiene ni poder de enmienda ni de veto. El presidente de Comisión es meramente elegido (aunque a través de un procedimiento como en 2012 muy complejo) por la Conferencia de los jefes de Estados y de gobiernos. Por otra parte, la Comisión no tiene aún un claro monopolio de proposición. Toda la elite (Estados, Consejo, Conferencia) de la Unión puede actualmente encaminar una proposición de ley. No se cuenta mucho con el pueblo en este procedimiento aunque no por eso las decisiones tomadas dejen de imponerse a ellos. El sistema jurídico de la Unión es inconcluso; por lo que por ahora no existe ni control ni sometimiento del poder de la Unión al derecho. Es por esta forma oligárquica y elitista actual de imponer el derecho en la Unión Africana que la equiparamos a una “comunidad legal de derecho”.

En definitiva, como vemos y como lo recapitulamos en el cuadro 2 abajo expuesto, empíricamente o en la realidad fáctica la Unión Europea es clara y diametralmente opuesta a la Unión Africana.

Cuadro 9: Cuadro recapitulativo de las diferencias entre la Unión Europea y la Unión Africana

	Unión Europea	Unión Africana
Diferencias sustantivas en cuanto a la realidad	<ul style="list-style-type: none"> -Clara unión política -Clara unión monetaria - Moneda única 	<ul style="list-style-type: none"> -Suma de Estados africanos pero aún sin los pueblos -Instituciones financieras (BCA, BIA, FMA) previstas pero aún inexistentes -Moneda única prevista pero aún inexistente

fáctica de la integración	<ul style="list-style-type: none"> -Política monetaria única -Instituciones financieras reales y operativas (BCE; BIE) - Fondos reales y abundantes de cohesión económica y social -Casi unión económica 	<ul style="list-style-type: none"> -Fondo de cohesión económica y social escaso (sólo se registra un fondo en la CEDEAO) -Aún no es una unión económica, ni siquiera es un remanso de libre cambio (comercio intrazona estimado en 12% mientras Unión Europea 60%, USA 40%, Asia 30%) -Aún no es una unión política
Diferencias relativas a la madurez institucional	-Regionalismo comunitario casi acabado	-Regionalismo comunitario naciente
Diferentes realidades o contextos económicos	<ul style="list-style-type: none"> -Casi unión económica -Contexto macroeconómico óptimo con una capacidad productiva excelente (PIB estimado en 14.0 billón EUR) - Capacidad estatal excelente de los países miembros (21 forman parte de la OCDE; 26 son Estados extremadamente desarrollados según el PNUD) -Presupuesto de funcionamiento elevado (estimado en 145.000 millones EUR, más de 300 veces el presupuesto de la Unión Africana) - Administración suficiente, por ende eficiente y eficaz (más de 33000 empleados sólo por la Comisión Europea) 	<ul style="list-style-type: none"> -Ni remanso de libre cambio (comercio intrazona estimado en 12% mientras Unión Europea 60%, USA 40%, Asia 30%) -Contexto macroeconómico regular con capacidad productiva relativa (PIB estimado en 1.8 billón EUR) -Capacidad estatal claramente exigua (de los 44 países más pobres del mundo 35 son de la Unión Africana; 30 países UA tienen más de un 30% de su población respectiva padeciendo pobreza severa o extrema; algunos como Niger, Somalia, Burundi superan el 60% de pobreza extrema) -Presupuesto de funcionamiento insuficiente (estimado en poco más de 500 millones de dólares USD) -Administración insuficiente, por ende ineficiente e ineficaz (tan sólo 1300 para la Comisión, acometida a integrar a 54 países)
	<ul style="list-style-type: none"> -Unión política -Presidente de Comisión investido en una clara sesión de investidura - Presidente de la Comisión, 	<ul style="list-style-type: none"> -Unión de Estados africanos pero aún sin los pueblos africanos - Presidente de Comisión elegido de manera oligárquica o elitista

Diferentes realidades políticas o de articulación política	vencedor de las elecciones al Parlamento Europeo - Alta consciencia de la responsabilidad política - El Parlamento, un espacio público democrático, asunción del pluralismo mediante la contraposición entre mayoría y minorías - Control y sometimiento del poder al derecho por el tribunal de justicia	por la Conferencia - Consciencia menguada de la Responsabilidad política (la Comisión o el Presidente de Comisión no es investido por un voto de confianza) - El sistema jurídico inconcluso, no control o sometimiento del poder de la Unión al derecho.
Diferentes grados democráticos del proceso de integración regional	- Comunidad constitucional de derecho - Actos legislativos adquieren constitucionalidad - Procedimiento democrático de legislación - Sufragio universal (Parlamento elegido por sufragio universal directo) - Parlamento con poder de veto	- Comunidad legal de derecho - Procedimientos elitistas u oligárquicos de legislación - Las decisiones tomadas de manera elitista y oligárquica se imponen por igual al pueblo - Ausencia de sufragio universal - Parlamento Panafricano, emanación de los parlamentos nacionales sin poder ni de enmienda ni de veto

Fuente: Realización propia

Asimismo como puede verse de manera fotográfica en este cuadro, la diferencia entre la Unión Europea y la Unión Africana es elocuente y abismal. Principalmente, las disparidades entre ambos procesos de integración tienen que ver con sus realidades sustantivas actuales. Tanto las realidades contextuales o macroeconómicas como las capacidades regionales intrínsecas y capacidades estatales e institucionales de sus Estados miembros respectivos son inconmensurablemente dispares. Así, la Unión Europea con recursos, capacidad regional, estatal e institucional es ya un regionalismo comunitario a punto de finalizarse. La Unión Africana con recursos escasos, Estados fallidos, capacidad estatal e institucional limitada parece fuertemente anquilosada.

De ahí, si la construcción del nuevo regionalismo parece un fenómeno principal y mayormente equiparable a la articulación de capacidad y no de mera suma aritmética

de Estados, como observado en Europa desde el inicio de la integración europea, ¿cómo explicarse lógica y coherentemente la opción africana de reproducir el nuevo regionalismo europeo en el marco africano a pesar de la escasez de recursos? De dónde viene la motivación y el impulso irrefrenable por imitar a la Unión Europea? ¿Qué razones particulares lógicas y objetivas pueden llegar a fundamentar semejante elección?

4. DE LA ELECCIÓN DEL NUEVO REGIONALISMO EUROPEO POR ÁFRICA: LA UNIÓN AFRICANA, UNA APUESTA ESPERANZADA A LA LUZ DE LA INEVITABILIDAD DE LA CRISIS EN EUROPA PESE A LA LARGA TRAYECTORIA DE APRENDIZAJE O EXPERIENCIA INSTITUCIONAL

La comparación de la Unión Africana con la Unión Europea permite observar varias verdades empíricas. Uno, la escasez de recursos, la poca capacidad estatal y poca experiencia institucional de la mayoría de los países de la Unión Africana, que apenas cumplen 50 años de vida, limitan considerablemente la construcción del nuevo regionalismo en este marco africano. Dos, esa escasez de recursos y de capacidad estatal africana no significa aptitud nula para encaminar en ese marco el nuevo regionalismo. Prueba de ello, años atrás, incluso en condiciones todavía peores, se arrancó con éxito la Unión Africana. Tres, si bien la construcción del nuevo regionalismo, en una Europa capaz y con recursos, parece agilizarse notablemente, tampoco esa abundancia de recursos, la excelente capacidad estatal y la larguísima experiencia institucional en el viejo continente logran inmunizar la realización del nuevo regionalismo contra las crisis severas y recurrentes.

De esas observaciones, es posible extraerse al menos dos enseñanzas:

- 1) Para la construcción del nuevo regionalismo, claramente, la capacidad estatal y la experiencia institucional son importantísimas pero no lo son todo.
- 2) Si se espera la madurez institucional para emprender o encaminar la realización del nuevo regionalismo puede que nunca se empiece

En las líneas que van a proseguir intentaremos dar, con más detalles, cuenta de esos planteamientos.

a) La capacidad estatal e institucional en la construcción del nuevo regionalismo: fundamental pero no lo es todo

Igual que el nuevo regionalismo es prominentemente construcción u obra humana, la capacidad estatal e institucional no es algo connatural. No es un valor fijo, inamovible e inmutable que va ligado de manera consubstancial y permanente a un Estado por el mero hecho de serlo, dentro de una determinada zona geográfica u otra. La capacidad estatal e institucional también es fundamentalmente construcción humana. Desde esta perspectiva, decir que esa capacidad estatal e institucional lo es todo en la construcción del nuevo regionalismo, es negar, menospreciar o subestimar el factor humano que subyace detrás de ambos fenómenos. No existe ningún automatismo que se escondiera en la capacidad estatal y que de manera mágica o mecánica obraría a asentar el nuevo regionalismo. Igual que el Estado mismo, y por ende la capacidad estatal, el nuevo regionalismo se construye a través de los hombres, sus políticas, las reformas que encaminan, la articulación que hacen de las herramientas de gobernanza. Las crisis, por ejemplo, recurrentes en la Unión Europea, a pesar de la capacidad estatal e institucional óptima, no nos dice otra cosa. La repentina amenaza de quiebra de Grecia, a pesar de ser parte de la OCDE y haber sido clasificado con anterioridad por el PNUD como país extremadamente avanzado, tampoco nos dice otra cosa. Por lo tanto, si la capacidad estatal e institucional es importante en la construcción del nuevo regionalismo, el factor humano (competencia o pericia) es sumamente inmanente de cara a la viabilidad de ambos fenómenos.

Es esta misma idea que Daron Acemoglu y James Robinson insistieron en dejar escrita en su obra de 2012²⁵⁶. A la pregunta del por qué los Estados fracasan, los autores respondieron apuntando el mal gobierno y la mala articulación institucional o mala gobernanza. En efecto, según esos autores es el factor humano (es decir, la buena o mala gobernanza, la alternancia democrática o no alternancia, la asunción del pluralismo o no) que, básicamente, está detrás del éxito o fracaso de los Estados. Ese factor humano, desde su correcta o mala capitalización, impulsa o bien el poder, o bien la prosperidad, o bien la pobreza. Robert Rotberg, por su parte, pudo mostrarse aún más intransigente: la principal razón del fracasado del Estado tiene que ver con el comportamiento de los

²⁵⁶ Veáanse Acemoglu D. y Robinson J. (2012): Why state fail: the origins of power, prosperity and poverty, Crown Publisher, New York (USA).

gobernantes, se defendió²⁵⁷. Para este autor, ese fracaso se materializa en la pérdida del monopolio de la fuerza o violencia weberiana, la deslegitimación de los gobernantes, la incapacidad de cubrir las necesidades básicas de las poblaciones, la incapacidad de mantener un mínimo de seguridad, etc., que son, al fin y al cabo, frutos de las malas decisiones tanto políticas como económicas de los gobernantes. De ahí que el factor humano fuera el centro neurálgico sobre el que descansaría cualquier construcción institucional en medio de la sociedad.

Es más, la historia humana misma nos enseña constantemente la importancia de ese factor humano en toda construcción institucional o evolución de la sociedad. En el libro de Thomas Piketty, *Le capital au XXI siècle*, por ejemplo, redescubrimos tres grandes economistas de la historia humana: Thomas Malthus (1766–1834), David Ricardo (1772–1823) y Karl Marx (1818–1883). Esos pensadores tienen en común unos planteamientos “apocalípticos” respecto a la repartición de la riqueza y por ende a las desigualdades.

Thomas Malthus (1766–1834), afirmaba que con la sobrepoblación (más allá de 700 millones) el mundo se quedaría con hambre ya que viviendo entonces de agricultura la tierra no podría nutrir una cantidad tan excesiva de gente. Pues, sin carecer de pertinencia, la teoría de Malthus no tuvo suficientemente en cuenta el factor humano, el progreso técnico, la capacidad de reforma y de adaptación del humano mediante el crecimiento. Hoy somos más de 7 000 millones y ciertamente vivimos mucho mejor que cuando escribía Malthus, afirma Jean Daniel²⁵⁸. Es más, según aumentamos en número la vida parece volverse más amena, sobre todo en esta era de proliferación de nuevas tecnologías.

Karl Marx (1818–1883) decía que, la propiedad privada, el cumulo intenso e irreversible de capital, la persecución irrefrenable de beneficio que animaba a los capitalistas, y la competencia despiadada entre éstos por adquirir más factores de producción, hacían que el capitalismo encerraba en sí mismo su propio fin. Su teoría no carecía de pertinencia. Inspirándose en la idea de Adam Smith y de David Ricardo que sostenía que los precios de las mercancías descansaban en la cantidad de trabajo realizado por producirlas, Marx equipara el trabajo a la fuente exclusiva de la riqueza.

²⁵⁷ Véanse Rotberg R. (2002): “Failed States in a world of terror”, en *Foreign Affairs*, LXXXI, pp (1-13)

²⁵⁸ Véanse Daniel JM (2012): 8 leçons d’histoire économique : croissance, crise financière, réforme fiscale, dépense publique, Odile Jacob, Paris.

Partiendo de esa base, cada trabajador, bajo el capitalismo, reproduce una fuerza de trabajo normal que corresponde a su salario y un “sobretrabajo” que corresponde a la ganancia o beneficio del capitalista. Pero el capitalista empeñándose en acumular más ganancia o “sobretrabajo” termina comprando maquinas y otros factores de producción para aumentar su producción. Cuanto más compra de maquinas, más se amplía sus gastos, menos trabajadores emplea. Lo que supone una eliminación paulatina de su fuente de riqueza, puesto que el trabajo es la fuente exclusiva de riqueza. Para mantener su ganancia o seguir atesorando, el capitalista se ve obligado a reducir la retribución de la fuerza de trabajo normal. Lo que es propenso a incitar a una sublevación popular que se transformaría, según Marx, inevitablemente en una revolución general imponiendo el comunismo y una sola clase social: la clase obrera.

Así explicado, se podría incluso vaticinar que el fin del capitalismo tendrá lugar en los años venideros o en la próxima década. La realidad es que han pasado siglos y no se ha visto ese fin del capitalismo llegar. Al contrario, hoy el mundo es más capitalista que nunca. Pues la razón de esta gran desavenencia, simplemente se debe a que Marx no tuviera en cuenta el factor humano, la capacidad de reforma del hombre, su capacidad de adaptación generando vías de crecimiento y de solución a sus problemas. Al respecto Piketty se exaspera y pierde paciencia: *“Marx a totalement négligé la possibilité d’un progrès technique durable et d’une croissance continue de la productivité, force dont nous verrons qu’elle permet d’équilibrer – dans une certaine mesure – le processus d’accumulation et de concentration croissante du capital privé”*²⁵⁹. Así, como vemos, al minimizar o subestimar el factor humano en la construcción institucional, evolución social o simplemente en la cuestión social, la equivocación puede resultar descomunal.

David Ricardo (1772-1823) constata que en un mundo entonces esencialmente agrícola los dueños de finca o de tierras cultivables podrían concentrar mayor parte de la riqueza creando desequilibrios en la población. También se percata de que naturalmente los rendimientos son decrecientes. Como consecuencia, cada vez más hará falta cultivar más superficies para poder satisfacer las necesidades de una población en progreso constante. Lo que hace irreversible el agotamiento de las tierras cultivables. Tras ese descubrimiento decidió apostar por el factor humano, creer en la capacidad de reforma y de adaptación del hombre, su facultad de crear crecimiento y de resolver sus problemas.

²⁵⁹ Véanse Piketty T. (2013): *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, Paris, p. 28

Propuso el gravamen del arrendamiento de la propiedad o finca. Sugirió el libre cambio (especialmente internacional a través de la teoría de ventaja comparativa) para luchar contra la rarefacción de las tierras. Aconsejó a que la sociedad de entonces se abriese o favoreciese el progreso técnico (en cierto modo rechazado por los fisiócratas e incluso subestimado por el propio Adam Smith que creía más en las virtudes económicas de la agricultura) para mantener el crecimiento y luchar contra los rendimientos decrecientes.

Este enfoque o propensión a rechazar el fatalismo o el automatismo pudiendo contar con el factor humano, la capacidad de reforma y habilidad del hombre para solucionar sus problemas contribuyó a hacer de David Ricardo el mayor economista de todos los tiempos. Toda la ciencia económica de todos los tiempos inclusive la actual se inspira mayormente en Ricardo. Al respecto Jean Marc Daniel escribe: *“Avec les physiocrates et Adam Smith nous étions en présence de la première pensée économique autonome. Avec David Ricardo, qui devient rapidement la référence du début du XIX siècle, apparaissent les premiers économistes utilisant les outils de réflexion, des concepts et cherchant à définir les problématiques selon les méthodes qui sont celles de la science économique moderne. Aujourd’hui, plus personne ne se déclare physiocrate ; Adam Smith donne lieu à des manifestations révérencieuses qui relèvent plus du symbole que de l’adhésion et, à y regarder de près, c’est l’aspect philosophique de son œuvre qui retient désormais l’attention. En revanche, Ricardo continue à être utilisé dans les travaux contemporains. Avec lui, nous entrons de plain-pied dans la science économique”*²⁶⁰. Como vemos, en la realidad fáctica, aparecería incluso legítimo atribuir la paternidad de la ciencia económica a David Ricardo en lugar de Adam Smith. El autor no hesita a afirmar que se mantiene esta figura de Adam Smith como referencia en la ciencia económica, sólo de manera simbólica. Él que, clara y verdaderamente, hace unanimidad es David Ricardo. Al rechazar el fatalismo o el automatismo y apostar por el factor humano, Ricardo mostraba, quizá sin querer, una actitud científica. En el sentido de que la ciencia, al fin y al cabo, de eso se trata: buscar las soluciones a los problemas a que se enfrenta la sociedad.

Que la Unión Africana tenga menos capacidad estatal e institucional es, sin duda, una gran desventaja para la construcción del nuevo regionalismo africano; pero no sería científico rendirse, sobre todo cuando tanto la capacidad estatal e institucional como el nuevo regionalismo mismo, se construyen por los hombres. Es ya bastante probado que,

²⁶⁰ Véanse Daniel J M. (2014): Histoire vivante de la pensée économique : des crises et des hommes, op cit, p. 87.

en medio de la sociedad, los planteamientos mecanicistas respecto a toda cuestión social (del tipo el nuevo regionalismo es inviable o imposible en África por la carencia de capacidad estatal e institucional) son susceptibles de fracasar tarde o temprano. Cabe subrayar a este respecto que el propio libro de Piketty fue, en cierto modo, motivado por la necesidad de refutar la teoría de Kuznets que afirmaba que con crecimiento y difusión de progreso técnico, las desigualdades se igualaban paulatina y automáticamente a largo plazo. Piketty protesta: *“La seconde conclusion, qui constitue le cœur de ce livre, est que la dynamique de la répartition des richesses met en jeu de puissants mécanismes poussant alternativement dans le sens de la convergence et de la divergence, et qu’il n’existe aucun processus naturel et spontané permettant d’éviter que les tendances déstabilisatrices et inégalitaires l’emportent durablement”*²⁶¹. Ningún automatismo que fuese, trabajaría a igualar las desigualdades en la sociedad. La igualdad social precisa de políticas claras y concretas. La construcción del nuevo regionalismo, ya sea en África o donde fuere, también descansa sobre políticas claras.

b) La construcción del nuevo regionalismo: más cuestión de estrategias o de políticas que de madurez institucional

A lo largo de este capítulo hemos podido, a la luz del estudio pormenorizado de la Unión Europea, percatarnos de la magnitud de la ambición de la Unión Africana. En efecto, todavía mucho camino queda por transcurrirse para alcanzar la envergadura o dimensión de la Unión Europea. El nuevo regionalismo europeo es ya claramente un regionalismo comunitario maduro. Mientras que el regionalismo comunitario africano, en ese marco de la Unión Africana, es tan sólo naciente. Puede incluso decirse que, en su realidad fáctica actual, el nuevo regionalismo africano es casi equiparable a la Unión Europea de los años 1950-1960.

Desde esta perspectiva, destaca el carácter marginal que podría tener una absoluta o altísima capacidad estatal en este momento de la construcción del nuevo regionalismo africano. En efecto, en aquella época de construcción regional europea de los años 1950-1960 (momentos cruciales de la construcción de la Unión Europea), los elementos entonces decisivos de dicha construcción, en una Europa de posguerra arruinada, no fueron precisamente alguna capacidad estatal óptima. Fueron largamente determinantes las políticas, las reformas, las estrategias, los enfoques y las acciones de liderazgo de

²⁶¹ Véanse Piketty T. (2013): *Le capital au XXI siècle*, op cit, p. 47.

personalidades como Jean Monnet o Walter Hallstein. Por lo que la carencia de cierta capacidad estatal óptima no significa en absoluto parálisis de la acción de integración. Al contrario, como ocurrió en Europa, es cuando los Estados no son suficientemente capaces como para valerse por sí mismos que necesitan integrarse entre ellos. Se infiere que, lo que necesita la Unión Africana en este momento de su construcción son reformas: reformar la articulación misma de sus miembros, asumir la desigualdad natural entre países miembros en la construcción regional, rediseñar el concepto de libre cambio, capitalizar suficientemente los puntos de intereses comunes más sobresalientes (volveremos con más detalles a esos temas en otro capítulo).

No puede supeditarse la construcción de la integración regional africana a cierta madurez institucional o a la optimización previa de la capacidad estatal. Lo que no quiere decir que la capacidad estatal e institucional no sea importante en la construcción del nuevo regionalismo. Simplemente que algunas instituciones especialmente el Estado llevan siglos perfilándose, ello no impide que, de manera recurrente, se debiliten, fracasen, se vuelvan sombra o fantasmas. De ahí que, si esperásemos la optimización previa de la capacidad estatal e institucional antes de dar comienzo a la construcción del nuevo regionalismo, puede que no encontremos nunca el momento adecuado para ese comienzo. En efecto, el Estado nació en Europa en el siglo XVI con Bodino (por no decir en el siglo XII bajo Philippe Auguste con la creación del Tesoro como institución estatal). Aún así, en 2014, Grecia, cuna de la civilización europea estuvo al borde de la quiebra. Todavía ni siquiera se ha podido recuperar del todo. Los ejemplos de instituciones con serios altibajos son legiones. Por eso creemos profundamente que no sería razonable supeditar la construcción del nuevo regionalismo africano a alguna madurez institucional. La solidez o consolidación institucional es un fenómeno continuo que se afianza con las experiencias. Es de hecho el caso de numerosas instituciones como por ejemplo el banco central. Esta institución precisamente, nace en 1694 con Guillaume d'Orange (rey de Inglaterra). En 1776 el francés Jacques Turgot inventa una variante distinta (la *caisse d'escompte*)²⁶². A finales del siglo XVIII, el modelo inglés pudo conquistar América. Pero la experiencia resultó nefasta, evidenciándose constantemente severas crisis. En 1913, el modelo inglés es definitivamente abandonado a favor del modelo Turgot en América; lo que no impidió que las crisis

²⁶² Para más detalles véanse Daniel J M. (2012): 8 leçons d'histoire économique : croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques, op cit, p. 34

siguiesen de manera recurrente²⁶³. Aún así, en los años 1990, el modelo Turgot se expandió al mundo entero incluyendo Inglaterra. En todas partes, se decía que ese modelo era más elaborado y por ende más seguro. El caso es que en 2008 la crisis financiera fue más dura que nunca. En la actualidad, en Europa por ejemplo, le está costando encarrilar el crecimiento.

En definitiva, es por esta incertidumbre constante que caracteriza mayormente la institución que sería ilusorio esperar a que el Estado se consolide y madure en África antes de emprender seriamente la construcción del nuevo regionalismo.

CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores, hemos podido ver que la similitud entre la Unión Europea y la Unión Africana, tan ensalzada en las literaturas u obras, tiene algo de verdad. Ambas integraciones regionales tienen el mismo propósito. Disponen de un mismo sistema orgánico. Sus derechos derivados respectivos descansan en unas mismas fuentes que hacen referencia a unos mismos regímenes jurídicos. Sin embargo, manifiestamente esa aparente similitud es sólo de fachada. En su realidad fáctica actual la Unión Europea es profundamente diferente de la Unión Africana. En el sentido de que la Unión Europea es un regionalismo comunitario ya casi acabado. La Unión Africana es tan sólo una organización de integración naciente.

Ya en 1999 la Unión Europea era una unión monetaria. Últimamente, sus reformas encaminadas con ocasión de la crisis financiera de 2008 también han podido estrechar la brecha que le separaba de la unión económica. Cada vez más se habla de ella en términos de unión fiscal, producción común, unión bancaria, gobernanza económica común. Es más, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sobre todo tras los comicios al Parlamento Europeo de 2014 se volvió definitivamente una “comunidad de derecho” pudiendo el juez europeo en Luxemburgo gozar en toda la

²⁶³ Para más detalles véanse The Economist (2014): A history of finance in five crises: how the next one could be prevented, The Economist, 12 – 18 de abril.

Unión de una jurisdicción de derecho común. También se volvió una unión política. En ella, nuevamente el acto legislativo adquiere constitucionalidad.

En cambio la Unión Africana ni es un remanso de libre cambio. El comercio intrazona permanece escaso (12%). Manifiestamente, tras una década de andadura, se mantiene como una mera “comunidad legal de derecho”, que se configura como una especie de suma de Estados africanos pero sin pueblos africanos. Sus procedimientos de toma de decisión son esencialmente elitistas u oligárquicos. El sistema jurídico es inconcluso. Y la discapacidad consubstancial, capacidad estatal e institucional exigua de sus miembros perjudica la construcción de la integración. De los 44 países más pobres del mundo, por ejemplo, 35 son de la Unión Africana. Algunos miembros como Niger, Burundi, Chad, etc., superan incluso el 60% de población padeciendo pobreza extrema.

Ahora bien, que la Unión Africana tenga capacidad estatal e institucional escasa no significa que tenga aptitud nula de cara a la integración. Prueba de ello, años atrás, incluso en condiciones todavía peores, se arrancó con éxito la Unión Africana, Por lo que si bien la ambición de construcción del nuevo regionalismo en ese marco africano es ingente, no tiene por qué supeditarse absolutamente a la optimización previa de la capacidad institucional o estatal de los miembros. Al contrario, es precisamente porque los países africanos no son suficientemente capaces como para valerse de por sí solos que necesitan integrarse.

De ahí, el mayor reto en esta construcción del nuevo regionalismo africano en el seno de la Unión Africana parece tener mucho que ver con el punto de equilibrio en que situar la compatibilidad entre la capacidad estatal e institucional africana necesaria y la optimización del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario que se plantea. En el siguiente capítulo, intentamos responder a esta pregunta.

CAPÍTULO 6

CONCRETANDO LAS IMPLICACIONES DE LA CONVIVENCIA ENTRE SUPRANACIONALISMO Y FRAGILIDAD ESTATAL: ¿EXISTEN POSIBLES EJES DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO REGIONALISMO O REGIONALISMO COMUNITARIO SUMANDO “POBREZA RELATIVA” Y MÁS “POBREZA”?

INTRODUCCIÓN

En las páginas anteriores, hemos podido adentrarnos de manera sustancial y con la máxima profundidad en la realidad fáctica de la Unión Africana. El regionalismo en curso en este marco africano es un regionalismo comunitario aunque naciente. Partiendo de esta constatación, la cuestión de la capacidad estatal e institucional de los países involucrados en ese proceso de construcción regional deviene un tema medular. En tanto que, como vimos con anterioridad, Quermonne y Croizat, que pudieron analizar detalladamente la organización de integración o regionalismo comunitario, no hesitan a reducir ese proceso de realización regional a la mera construcción de la “cara nacional” de la gobernanza comunitaria²⁶⁴. Los autores insisten asimismo en que el regionalismo comunitario no significa en absoluto que las entidades regionales o supranacionales sustituyesen al Estado en la construcción nacional/regional. En realidad, es como si en un mundo tan globalizado donde la amenaza a la felicidad, prosperidad y crecimiento nacional descansa cada vez más sobre determinismos o factores globales, el Estado, desde su misión de construcción nacional y de aseguramiento del bienestar de su población, necesitase la esfera supranacional o el conjunto regional para mejorar la visión de dicha construcción nacional haciéndola más solvente y eficaz.

En cualquier caso, si fuera posible con las insistencias de esos autores percatarse de que básicamente se da por sentada la magnitud o trascendencia de la capacidad estatal e institucional en el logro del regionalismo comunitario; ello no quiere decir que la realización del mismo sea un asunto reservado exclusiva y únicamente a Estados con excelente capacidad o recursos extraordinarios. En África, por ejemplo, la capacidad estatal e institucional escasea. Desde hace décadas, los países africanos han estado llenando la lista de los países más pobres del mundo. Ello no impidió que, años atrás, en condiciones todavía peores que ahora, se iniciara con éxito la Unión Africana; aunque últimamente su progreso esté siendo complicado por el mismo motivo de la falla estatal. En Europa, los Estados llevan ya siglos afianzándose. Los recursos nacionales son muy abundantes. La capacidad estatal e institucional de cara a la integración es objetiva e innegablemente óptima. Pero ello no evita al regionalismo comunitario en la Unión

²⁶⁴ Véanse Quermonne L. y Croizat M. (1999), *ibid*, p. 111

Europea padecer ciertas duras y recurrentes crisis (aunque superable gracias a la calidad institucional y la exuberancia de recursos).

Manifiestamente, si bien en África la escasez de recursos y la falta de capacidad estatal favorecen el anquilosamiento del nuevo regionalismo, en Europa la abundancia, la larga experiencia institucional y la capacidad estatal óptima no inmunizan contra las severas crisis del mismo. Lo que, como vimos anteriormente, da pie a afirmar que en la construcción del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario, la capacidad estatal e institucional es fundamental pero no lo es todo. Esa construcción no es en absoluto un tema exclusiva y únicamente reservado a Estados con capacidad excesiva o excelente. Normalmente, es porque los Estados no son suficientemente capaces como para valerse de por sí solos que necesitan integrarse.

Llegados a ese punto, quizá cabría preguntarse cuál podría ser en África la línea de equilibrio en que situar la compatibilidad entre la fragilidad estatal o institucional y el supranacionalismo para lograr la optimización del regionalismo comunitario en curso en la Unión Africana. ¿Qué se entiende exactamente por el término fragilidad estatal? ¿Cuáles son sus repercusiones sobre el supranacionalismo? Si existe alguna forma, ya sea mínima, de construcción del regionalismo comunitario sumando pobreza o Estados frágiles, ¿de qué grado de pobreza o de fragilidad estatal estaríamos hablando? ¿Hasta qué nivel de pobreza o de fragilidad estatal esa construcción quedaría aún posible?

Con vista en estas preguntas, el presente capítulo se articula en tres partes. En un primer momento, insistimos sobre la acepción del término fragilidad estatal. La idea es dar cuenta de la realidad del mismo precisando todos sus contornos. Una vez esos contornos especificados y la acepción captada, analizamos en una segunda parte sus concretas repercusiones sobre el supranacionalismo o integración de la Unión Africana. Buscamos en ese momento ver hasta qué punto esa fragilidad estatal llega a perjudicar al progreso de la Unión. Y en una tercera parte, sopesamos definitivamente ese perjuicio subrayando las líneas de posibilidad de cierta compatibilidad entre fragilidad o falla estatal y supranacionalismo.

1. LA FRAGILIDAD ESTATAL Y CAPACIDAD SUPRANACIONAL: ¿DE QUÉ HABLAMOS?

En los primeros pasos de la falla estatal como objeto de estudio en las ciencias sociales, una frase reiteradamente recordada: *“From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia in Europe, from Somalia, Sudan, and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community”*²⁶⁵. Asimismo, hace precisamente algo más de dos décadas, bajo la pluma de Helman y Ratner, irrumpía, de esta manera, la palabra “Estado fallido” en los estudios internacionales. En la actualidad, el término se ha convertido de uso habitual. Como informa Ana Martín, está incluso en boga. Pues se ha vuelto repentinamente parte del lenguaje común, siendo adoptado en discursos tanto de gobiernos como de oposición, de legisladores, embajadores, periodistas, expertos y académicos²⁶⁶. Puede incluso observarse que se ha convertido también en palabra usual entre ciudadanos no expertos o simplemente “profanos” seguidores de los medios internacionales.

Así pues, prácticamente sin darnos cuenta, esa palabra Estado fallido (*failed States*) se ha generalizado y ya casi ha dejado de ser aséptica en la sociedad globalizada en la que vivimos. Sin embargo, los trabajos de científicos sobre su concepto o acepción paradójicamente siguen repletas de controversias manifiestas. El término abarca muchos sentidos y ciertamente no deja de avivar serios antagonismos por las implicaciones que conlleva. En ocasiones, por ejemplo, enfrenta a autores, nacionalidades, escuelas de pensamientos, ideologías, etc. Algunos estudiosos, al igual que sus propios acuñadores (Helman y Ratner), ven en el término un concepto meramente operativo que podría originar o alertar la necesidad de ayuda humanitaria. Otros, especialmente Noam Chomsky recalca su instrumentalización por parte de gobiernos poderosos. Este autor, por ejemplo, asegura que el concepto fue expresamente inventado por la administración estadounidense para asentar o justificar en la opinión pública, la intervención ya sea, militar en Estados como Irak considerados potenciales amenazas de su seguridad; o sea,

²⁶⁵ Véanse Helman G. y Ratner S. (1992): “Saving failed States”, en *Foreign Policy*, vol.89, 3, pp (3 -20); artículo publicado nuevamente en 2010 en *Foreign Policy* de 15 de junio de 2010, disponible en su página web: <http://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states/>

²⁶⁶ Véanse López Martín A. G. (2015): *Los Estados fallidos: un análisis desde el derecho internacional*, Editorial Publicia, Saarbrücken (Alemania), p. 10

humanitaria inclusive la ayuda humanitaria en países como Haití²⁶⁷. Otros aún, como Ruth Gordon insisten en que es la expresión de cierta añoranza o nostalgia de colonización por parte de Occidente. Esa profesora llegó incluso a escribir: salvar a los Estados fallidos, algunas veces una noción neocolonialista²⁶⁸.

A pesar de esas desavenencias continuas entre estudiosos, en la vida real la falla estatal es un fenómeno manifiesto con efectos claramente tangibles, que cobra cada vez más protagonismo en la sociedad. En países donde ocurre, como Somalia, Congo RDC, Mali, etc.; se ha vuelto un serio problema (por no decir una verdadera lacra) no sólo para los nacionales de esos países sino que también para la sociedad internacional en su conjunto. Autores como Ana López Martín quienes estudiaron durante varios años el fenómeno, afirman con contundencia: *“estamos ante una realidad que tiene que ver con el propio funcionamiento del Estado como tal en el marco del ordenamiento jurídico internacional, con su imposibilidad de ejercer plenamente su faceta como sujeto pleno de derecho internacional. Pues si un Estado carece de autoridad estatal, de servicios públicos, de sistema institucional, ¿Quién lo representa en la esfera internacional?, ese Estado ¿mantiene su posición como miembro de organizaciones internacionales?, ¿qué ocurre con sus bienes en el extranjero, con sus embajadas y consulados, con sus representantes diplomáticos? Si está colapsado, no recauda impuestos, carece de liquidez, ¿cómo hace frente al pago del salario de sus funcionarios, a sus compromisos económicos? Si no hay instituciones, no legisla, por lo que no puede desarrollar y ejecutar los tratados internacionales a los que ya se había vinculado. Y, ¿Quién responde de las posibles violaciones del derecho internacional que han tenido o tienen lugar en esa situación de colapso?”*²⁶⁹. La lista podría alargarse añadiendo varias otras incógnitas. En efecto, si de repente adviene que un Estado haya llegado a carecer de gobierno, de fuerza de seguridad efectiva, ¿quién imposibilita el asentamiento en su territorio de los señores de guerra u otros grupos terroristas? Si ya no cuenta con alguna norma con capacidad imperiosa, ni con autoridad estatal disuasiva, ¿quién impide que el país se convierta en una forja de terroristas u otros grandes bandidos?, etc.

²⁶⁷ Véanse Chomsky N. (2006): Entrevista realizada por Amy Goodman y Juan González en el marco del programa Democracy Now en Marzo, disponible en: <https://chomsky.info/20060331/>; López Martín A. G. (2015): op cit, p 11.

²⁶⁸ Véanse Gordon R. (1997): “Saving failed States: sometimes a neocolonialist notion”, en American University International Law Review, vol 12, nº6, pp (903 – 974).

²⁶⁹ Véanse López Martín A. G. (2015): Idem, p. 10

Como vemos a partir de esta larga problemática causada por la falla estatal, es posible afirmarse que en el escenario internacional, la mayor dificultad o preocupación con la capacidad estatal e institucional no es sólo su ausencia sino que también su presencia manifiestamente sólo nominal, sin solvencia real, ni posibilidad de resolución efectiva de los problemas básicos de gobierno.

En este trabajo, con el fin de contribuir a optimizar el nuevo regionalismo en curso en la Unión Africana, hemos querido penetrarnos de las implicaciones de ese fenómeno de falla o fragilidad estatal que mina África para entender sus repercusiones sobre el supranacionalismo africano.

a) La falla o fragilidad estatal: un concepto controvertido con contenido difícil de asir

Si ya puntualizamos las desavenencias entre autores respecto a ese concepto de falla o fragilidad estatal, la proliferación semántica de nombres que hacen referencia a los países que padecen el fenómeno, también arroja cierta confusión sobre su acepción. Tan pronto como dicho fenómeno de falla estatal empezó a ser un problema grave de sociedad, especialmente en torno a finales de los años 1980, Robert Jackson habló (aunque con menos popularidad) de “cuasi Estados”²⁷⁰, queriendo por el mismo, referirse a países que, en África, evidenciaban esa falla estatal. Tras el cuño del término Estado fallido, otro estudioso, Jean Germain Gros, ciertamente buscando aclarar la acepción (algo difusa) y permitir asimismo evitar cierta confusión sobre su realidad; elaboró, con base en su observación empírica, una tipología pormenorizada. Este autor pudo de esta manera distinguir entre Estados anárquicos (*anarchic States*), aquellos en los cuales no existe ningún poder político centralizado -Somalia-; Estados fantasmas (*phantom States*) en los que existe una autoridad pero sólo limitada a la capital y unos kilómetros alrededor -Congo RDC-; Estados anémicos o débiles (*anaemic States*) en los que los escasos recursos han sido en su mayoría utilizados para financiar la guerra contra grupos secesionistas; Estados apresados o capturados (*captured States*) en los que el poder estatal se encuentra acaparado por un determinado grupo étnico-Ruanda,

²⁷⁰ Véanse Jackson R. (1987): “Quasi- States, dual regimes, and neoclassical theory: international jurisprudence and the third world”, en *International Organization*, vol 41, n° 4, Autumn, pp (519-549).

Burundi -;Estados abortados (*aborted States*) en los que el monopolio de la violencia nunca ha sido ejercido por un único centro de poder –Sudán²⁷¹.

Esta conceptualización casi meticulosa de Gros no pudo poner definitivamente fin al debate sobre la acepción de la falla o fragilidad estatal. Siguió la proliferación de nombres o neologismos refiriéndose a la misma. William Zartman, por ejemplo, pudo inventar el término de Estado colapsado (*collapsed States*)²⁷². En África, Ali Mazrui no dudó en ver en el acontecimiento del fenómeno, quizá una posible etapa hacia la verdadera descolonización. El autor hace esa conjetura inspirándose en la metáfora del dolor del parto que precede al nacimiento y a la vida²⁷³. Boutros Ghali, por su parte, habló de Estados desarticulados con desmoronamiento de ley²⁷⁴. Daniel Thürer, seguramente, teniendo en cuenta el que jurídicamente el Estado no deja de ser, sólo por volverse débil, frágil o caótico; prefiere el término de Estados desestructurados²⁷⁵. En cualquier caso, pasados esos primeros esfuerzos (probablemente adyacentes a la novedad del fenómeno) por precisar cierta diferenciación en la falla estatal, los neologismos y tecnicismos relativos a su realidad volvieron a equipararse en la práctica.

Así, después del atentado terrorista contra las torres gemelas en septiembre de 2001 en Estados Unidos, repentinamente, quizá por motivo de la inseguridad tanto militar como humana (en sentido de bienestar, crecimiento socioeconómico, desarrollo humano de las poblaciones) que comúnmente plantean esos fenómenos de falla estatal; los distintos términos (de sentidos netamente diferenciados) para designarlos devinieron intercambiables. Esto es, se empezó a utilizar indistinta e indiferentemente la palabra Estado fallido para referirse al Estado débil, desarticulado, frágil, desestructurado, extremadamente pobre, caótico o anárquico. Y parecía que el criterio principal de esa práctica tenía mucho que ver con la situación de desgobierno que siempre ha estado acompañando la falla estatal allá por dondequiera que ocurriese. De ahí que, si de manera general autores como Robert Rotberg²⁷⁶ u otros Derick Brinkerhoff²⁷⁷

²⁷¹ Véanse Gros G. J. (1996): "Toward a taxonomy of failed States in the new world order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", en *Third World Quarterly*, vol 17, nº 3, September, pp (455-471).

²⁷² Véanse Zartman W. (ed.) (1995): *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*, Boulder Co: Lynn Rienner Publishers.

²⁷³ Véanse Mazrui A. (1995): "Blood of experience: the failed States and political collapse in Africa", en *World Policy Journal*, Vol 12, nº1, pp (28 – 34).

²⁷⁴ Véanse López Martín A. G. (2015): *Ibid*, p35

²⁷⁵ Véanse Thürer D. (1999): "El Estado desestructurado y el derecho internacional", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº836, pp (731-760).

²⁷⁶ Véanse Rotberg R. (ed.) (2003): *When States failed: Causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton (USA).

subrayasen como motivo de su suceso, la imposibilidad por parte del Estado para ejercer el monopolio de la violencia weberiana, su incapacidad para cubrir las necesidades básicas de su población, su impotencia para ejercer control efectivo sobre su territorio, su incapacidad institucional; en el marco africano, autores como Ali Mazrui apuntan al menos 6 elementos básicos (control soberano del territorio estatal; gestión soberana de los recursos -recursos naturales- nacionales; capacidad de recaudación efectiva de impuestos; capacidad de construcción y de mantenimiento de infraestructuras adecuadas -autovías, ferrocarriles o vías férreas, servicios postales y de telecomunicaciones-; capacidad de prestar servicios básicos de atención sanitaria, saneamiento, educación, alojamiento; capacidad de gobierno velando por la ley y el orden) cuya carencia tanto parcial como total pudiese legitimar la situación de falla estatal²⁷⁸.

Ahora bien, en la historia reciente, países con capacidad de gobierno como Libia o Irak, llegaron a ser acusados de fallidos sin que sufriesen una previa y objetivamente clara situación de desgobierno. Tal vez podría decirse que representaban en cierto modo una amenaza global. El caso es que tras aquella intervención en 2003, por ejemplo, en Irak supuestamente para prevenir ese peligro, luego se demostró que la amenaza tan insinuada no era. Lo que incrementó todavía la incertidumbre respecto a ese concepto de falla estatal. Algunos estudiosos como Elliot Ross (después de Chomsky) llegaron incluso a afirmar que el concepto de Estado fallido es un mito creado y al servicio de la ideología de Occidente²⁷⁹.

b) La falla o fragilidad estatal: una reflexión científica u operativa a menudo socavada por una carga ideológica partidaria

Si el concepto de falla estatal o Estado fallido no deja de describir un fenómeno real, observable y dañino; a veces su articulación o denominación se hace según cauces fantasiosos. En efecto, es como si paulatinamente, tanto desde el prisma de los diversos organismos internacionales de medición como de Estados actores globales, las causas

²⁷⁷ Véanse Brinkerhoff D. (2007): Capacity Development in fragile state, RTI International (Research Triangle Institute), Washington.

²⁷⁸ Véanse Mazrui A. (1995): op cit, p 28

²⁷⁹ Véanse Ross E. (2013): "Failed States are a Western myth", en The Guardian, 28 de junio; también disponible en la página web: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jun/28/failed-states-western-myth-us-interests>

empíricas y coadyuvantes de dicho fenómeno hubiesen ido enredándose con “cualquier cosa”. Así, según quién califica o cataloga, tantísimos Estados a menudo son o dejan de ser fallidos simplemente porque antoja e incluso interesa en el momento. Naturalmente, esta subjetividad, a veces manifiesta, hace sombra a lo serio que puede resultar ser el problema crucial que plantea la falla estatal. De hecho, también cierto criticismo de ese concepto, que no críticas constructivas, igualmente quita protagonismo a la gravedad de la dificultad que plantea. Lo que, al parecer, ha venido siendo inevitable: el cuño o irrupción del concepto de Estado fallido en los estudios internacionales, como vimos en los susodichos, coincide con el arranque y desarrollo del llamado quinto debate de las relaciones internacionales entre pensamientos denominados “racionales” o tradicionales, institucionalistas y teorías dichas críticas reflectivistas, o disidentes. Bajo esta premisa, el quién califica a un Estado de fallido, quién debe calificarlo, en base a qué, por qué, para qué; la estructura contratista hobesiana, o weberiana de Estado; el modelo mismo de Estado, teorizado por Bodino, consagrado por los tratados de Westfalia de 1648, mejorado con la revolución francesa de 1789²⁸⁰ y claramente asumido en el mundo entero por todos los Estados sujetos de derecho internacional, es cuestionado. Por lo que, muchos trabajos sobre el concepto de Estados fallidos han venido articulando interesantes protestas, pero sin yuxtaponer claras y convincentes propuestas. En este epígrafe, insistiremos brevemente sobre los aspectos del problema que nos parecen relevantes de cara al estudio que estamos realizando.

Quién califica a un Estado de fallido: la sombra de cierta ideología partidaria

Como hemos venido mostrando, en las últimas décadas, académicos y expertos han estado dedicando un mayor interés en analizar el fenómeno de Estado fallido. Esos estudiosos pudieron examinar las causas y repercusiones de este fenómeno. Pudieron, por ejemplo, atribuir los motivos sustanciales del mismo a la incapacidad estatal e institucional, el desgobierno, la incapacidad para cubrir las necesidades básicas de las poblaciones, la falta de monopolio estatal en la violencia weberiana, la falta de control total del territorio. Pudieron incluso llegar a articular claros paradigmas o criterios cuya

²⁸⁰ Si Juan Bodino en los Seis libros de la república, teoriza el Estado entorno al tríptico Estado, soberanía y monarca; con los tratados de Westfalia (Osnabrück y Munster) de 1648, no sólo se consagra y se afianza ese concepto del Estado sino que además el Estado soberano escapa a la autoridad del emperador y del papa; con la revolución francesa de 1789, el Estado como verdadera república (*res publica*), dejó de pertenecer a la persona del rey para residir en el pueblo. Para más detalles sobre esta cuestión véanse por ejemplo Pellet A., Quoc N., Daillier P. (2002): *ibidem*, pp (49-63)

carencia legitimaría esa situación de falla estatal²⁸¹. No obstante, de enaltecer estos hallazgos, manifiestamente coherentes, a designar de manera concreta a un Estado como fallido, hay mucho camino que transcurrir. Pues la teoría obviamente no es la práctica. Una cosa es fomentar el debate recopilando ciertos criterios susceptibles de indicar un Estado en peligro de fallar, en vía de fallar o en situación de fallido y; otra muy distinta es llegar a designarlo de manera efectiva y concreta como fallido cuando dicho fracaso no es clara y totalmente evidente.

Es que en el escenario internacional, todos los Estados son iguales entre sí. Las soberanías respectivas o inherentes a los mismos amparan esta igualdad y favorece cierta libre determinación impidiendo la injerencia extranjera en los asuntos internos. En esa sociedad, los Estados son o dejan de ser. No existe, en absoluto, la figura de Estado intermediario o transitorio contemplado jurídicamente. Se infiere que cual sea la crisis del Estado, éste no pierde ni soberanía ni integridad jurídica mientras no desaparezca. Esto es, no que el estatuto jurídico internacional del Estado o su calidad de sujeto de derecho se mermase o se incordiará por entrar en crisis, estar en peligro o en vía de fallar. Por ello, cuando el fallo no es evidente como en Somalia donde ni siquiera se goza de gobierno, resulta muy difícil calificar a un Estado de fallido sin infringir el derecho internacional. Es más, esta mera calificación puede ocasionar consecuencias ingentes, ya que puede justificar una posible intervención tanto militar como humanitaria si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas considerase que la situación de fallido fuere una amenaza para la paz global. Sin embargo, es evidente que, más allá de las informaciones de hemerotecas, alguien constantemente ha estado calificando a algunos Estados de fallidos. La pregunta es quién y con qué finalidad.

Lo que está claro, y ya casi unánimemente aceptado en los trabajos, es que los atentados terroristas (11 de septiembre de 2001) contra las torres gemelas del *World Trade Center* en Estados Unidos marcaron un antes y un después en la trascendencia del fenómeno de Estado fallido. En efecto, a partir de esta fecha, ese fenómeno dejó de ser mera preocupación académica para definitivamente volverse inquietud manifiesta tanto de Estados actores globales como de los organismos internacionales. Hébert-Lemay, Grimm y Nay afirman: “*In the US context the national security guidelines of September 2002 declared failed states to be a greater threat than State with ambitions of conquest.*”

²⁸¹ Véanse, por ejemplo, Rotberg R. (2003): “The failure and collapse of nation state: breakdown, prevention and repair” en Rotberg R. (ed.): *When States failed: Causes and consequences*, op cit.

*The EU followed suit in 2003, announcing that failed state constituted a major threat to European security as well*²⁸². Asimismo, si puede asumirse que el lanzamiento de los Objetivos del Milenio por Naciones Unidas en 2000 tuvo algo que ver con la condición de desarrollo deplorable de los Estados fallidos o frágiles, nuevamente las reflexiones sobre ese tema de Estados fallidos aparecían plantearse, y con especial enfoque, en clave de seguridad²⁸³. Repentinamente, parecía que de cara a una verdadera paz mundial, devenía obligatorio o (al menos) necesario saber conjugar conjunta y exitosamente las dinámicas de globalización, desarrollo y seguridad, eliminando a su vez las disparidades abrumadoras entre regiones del mundo.

Tan sólo dos meses después del atentado, el Banco mundial lanzó los programas *Low Income Countries Under Stress* (LICUS). Y por mucho que se intentara situar esos programas LICUS en el marco del cumplimiento de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, su posible nexo con los atentados contra las torres gemelas permanece flagrante. Es más, los programas LICUS, destinados a una serie de Estados frágiles o en vía de fallar identificados por el propio Banco, apuestan por la estabilidad buscando optimizar la seguridad conjunta en esos países dichos de bajos ingresos; ello, mejorando tanto las condiciones de vida como la capacidad estatal e institucional y capacidad de gobierno o gobernanza de los mismos²⁸⁴. Por lo que si bien dichos programas se concentran sobre el desarrollo; no dejan de privilegiar la seguridad que quedaría en entredicho si las dificultades de mejoras de las condiciones de vida y de capacidad estatal e institucional no se aminorasen. En todas partes, esa idea del Banco Mundial pareció algo convincente y en seguida la realización de listas de los Estados fallidos, con arreglo a esos objetivos, se expandió a todo Occidente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue uno de los primeros en optar por un planteamiento similar. Pues desde 2005, la entidad

²⁸² Véanse Grimm S., Lemay-Hébert N. y Nay O. (2014) : « Fragile States : introducing a political concept », en *Third World Quarterly*, Vol. 35, n° 2, pp (197-209)

²⁸³ Para aún más detalle véanse por ejemplo Nay O. (2013): “Fragiles and failed States: Critical perspectives on conceptual hybrids”, en *International Political Science Review*, March, pp (1 -16)

²⁸⁴ Véanse World Bank(2005): *Evaluation of World Bank support to Low Income Countries Under Stress*, Committee on development effectiveness/ World Bank, Washington; disponible en la página web:

http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/OED_Approach_Licus.pdf

También véanse World Bank (2006): *Engaging with failed States: An IEG review to World Bank support to Low Income Countries Under Stress*, The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, Washington (USA); Véanse también Zoelick R. (2008): *Estados frágiles: garantizar el desarrollo*, Banco Mundial, Washington; disponible en la página web del banco:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,contentMDK:21900131~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

parisina ha estado realizando, en base a la persecución (al menos en teoría) de objetivos como los del Banco Mundial, una lista anual de Estados fallidos²⁸⁵. Y más allá de la OCDE, también otras varias entidades occidentales preocupados por la seguridad global han estado sumándose a la dinámica de realización de listas de Estados fallidos o frágiles. El *Center for Global Development*, por ejemplo, publica cada año una lista de Estados frágiles. La Agencia Americana de Desarrollo (USAID), insistiendo sobre las situaciones de crisis inclusive las políticas y los problemas de vulnerabilidad, también identifica anualmente una serie de Estados fallidos. Por su parte, la Agencia Británica de Desarrollo Internacional (DFID), también realiza cada año su propia lista.

Manifiestamente, puede decirse que de todas estas listas, la más popular es la realizada por el *Fund for Peace* en colaboración con la revista *Foreign Policy*. No sólo integra más criterios sino que también se fundamenta en una multitud de fuentes. Así, en el marco de la edición 2015 (últimos datos), por ejemplo, esta organización asegura: “*The Fragile States Index examines 178 countries, across 12 social, economic, and political indicators (and 100 sub-indicators) of pressures experienced by countries. The indicators assess state pressures such as Uneven Development, State Legitimacy, Group Grievance, and Human Rights. Each indicator is rated on a scale of 1-10, based on the analysis of over 40 million publicly available documents, additional quantitative data, and assessments by analysts. A high score indicates high pressure on the state and therefore a higher risk of instability.*”²⁸⁶ Sin duda, con este paquete de indicadores, la asunción de la preocupación por la seguridad global en la edificación de esas listas de Estados fallidos o frágiles no puede ser más clara. Ahora bien, de preocuparse por la seguridad global a confundir esa seguridad con el miedo personal, sólo hay un pequeño paso. Por lo que, con razón o sin ella, la desafección causada por la denominación y calificación de los Estados como fallidos o confección de esas listas de Estados frágiles es cada vez más creciente en el mundo en su conjunto. Obviamente, las críticas, que de ella derivan, no se hacen esperar. En el marco de este trabajo hemos analizado algunas de esas críticas.

El “criticismo” del concepto de Estado fallido: interesantes protestas pero sin claras ni convincentes propuestas frente a un dañino problema de escala mundial

²⁸⁵ Véanse OECD (2015): *States of fragility 2015: meeting-post 2015 ambitions*, OECD Publishing, Paris.

²⁸⁶ Véanse página web del Fund for Peace, disponible en : <http://library.fundforpeace.org/fsi15-pressrelease>; última visita, a 25 de junio de 2016, a las 12 h 40 mn

Cierto es que, la naturaleza mayormente “occidental” de los organismos y criterios de calificación del Estado como fallido o frágil; la proclividad a reducir los problemas, que plantea dicho fenómeno, a la única amenaza de la seguridad global; la confusión a veces palpable de esa seguridad global con el miedo personal de algunos Estados poderosos o actores globales; todo ello, como subrayábamos en las líneas anteriores, hace que esa catalogación del Estado como fallido o frágil, a menudo, no carezca de subjetividad o arbitrariedad. Sin embargo, de ahí a concluir que el concepto de Estado frágil o fallido es un mito aparece igual de subjetivo, fantasioso, nimio y superficial.

En 2015, por ejemplo, Grimm, Nay y Lemay-Hébert llegaron a publicar el libro: *The political invention of fragile States: the power of ideas*²⁸⁷, o el Estado frágil una invención política, el poder de las ideas. Francamente, resulta algo difícil con ese titular captar plenamente lo que se ha querido decir en lo relativo al concepto de Estado frágil. Esto es, ¿a qué se refiere ese título cuando asevera que el Estado frágil es un invento? Sinceramente, ¿puede negarse, ecuánime y empíricamente, la existencia de los Estados frágiles o fallidos, cuando en países como Sudan del Sur, se goza de tantos gobiernos como hay de tribus, dando asimismo lugar a un espectáculo continuo de conmoción, de enfrentamiento y guerra constante que ya dura varios años entre *nuer* y *dinka* u otras etnias? Puede realmente defenderse que, ¿es pura falsedad el que Mali (salvado hace poco por la comunidad internacional) sea un Estado frágil, incapaz de brindar tanto seguridad como bienestar real a su población? Que Somalia que ni siquiera goza de gobierno (hace ya algo más de 20 años, y no que ya no quiera o que nunca haya tenido) sea un Estado fallido, ¿es lo que es pura invención? Que Congo RDC sea un Estado fantasma, un Estado fallido incapaz de gobernanza y de control real sobre su territorio que, por cierto, repleto de facciones rebeldes y grupos guerreros de todo tipo, ¿a eso se refiere ese libro como invento? ¿Qué es exactamente lo que es ficción en el concepto de Estado frágil? ¿El concepto mismo? ¿Su teorización? ¿Su realidad empírica? ¿Algunas de sus variables?

Naturalmente, los autores pudieron explicarse en el transcurso del libro. “*The term ‘fragile state’ can be better understood as a ‘policy narrative’, as its meanings reflect the strategic visions and political goals of its main advocates*”²⁸⁸, se defendieron.

²⁸⁷ Véanse Grimm S., Lemay-Hébert N. y Nay O. (2015): *The political invention of fragile states: the power of ideas*, Routledge, New York (USA).

²⁸⁸ Véanse Grimm S., Lemay-Hébert N. y Nay O. (2015): op cit, p 9.

Así pues, según esos autores el concepto de Estado frágil o fallido es un concepto subjetivo, interesado, meramente descriptivo, que no analítico, y que esconde claras implicaciones políticas o simplemente, intereses de sus propios adeptos, promotores y creadores. Puede que semejante planteamiento no carezca de sentido. Es más, como subrayamos con anterioridad, es incluso, en parte, asumible. Sin embargo, lógicamente ¿es realmente posible sostenerse que, el que un concepto claramente observable sea mal teorizado o mal utilizado, ello quita su valor o realidad empírica? El caso es que, esos autores llegaron a la conclusión de que se abandonara el concepto de Estado frágil, ya que según ellos, su uso prolífico para expresar distintas y diversas realidades, hace que deja de ser analíticamente útil o válido.

Con esto último, definitivamente puede desde la ciencia política y en particular las relaciones internacionales, percibirse el mensaje de trasfondo. En el debate entre las teorías dichas “racionales” o institucionales (realismo, neorrealismo, neoliberalismo, los regímenes) y otras, llamadas “disidentes” o “reflectivistas”²⁸⁹ (postmodernismo, teorías críticas), esos autores han elegido ser críticos. En el debate entre “*practitioner, problem solvers*” y “*critical scholars*”, esos mismos han optado por ser más analítico. Es que el planteamiento crítico, desde Kant a la llamada Escuela de Frankfurt pasando por Habermas, Horkheimer, Adorno, Marcuse, etc., ha supuesto una aportación crucial en el desarrollo de las ciencias sociales (especialmente la sociología y la ciencia política). Su propósito, sobre todo a partir de la Escuela de Frankfurt (escuela de teoría crítica sociológica o filosofía social fundado en 1923 por, entre otros, Max Horkheimer, Theodor Adorno), es bastante claro. Si la sociedad misma, objeto de las ciencias sociales, está en continua transformación, los supuestos cognitivos (ya sea técnicos, prácticos, emancipadores en sentido habermasiano) así como los normativos que configuran dichas ciencias no pueden permanecer estáticas con el pretexto de perseguir cierta objetividad, en sí misma ilusoria²⁹⁰. Inspirándose en esta idea (que en absoluto no carece de lógica), los postmodernistas como Richard Ashley o Andrew Linklater

²⁸⁹ Términos utilizados por Robert Keohane quien inició ese debate entre los enfoques tradicionales, hegemónicos de las relaciones internacionales y los enfoques llamados disidentes, reflectivistas, en la conferencia que le correspondió pronunciar en marzo de 1988 en calidad de presidente – durante el curso 1988 – 1989 – de la International Studies Association. Para más detalles véanse Keohane R. (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder; También véanse González S. M. (2002): “Las teorías de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm 56, pp (7 – 56).

²⁹⁰ Para más detalles véanse, por ejemplo, Horkheimer M. (1972): “Traditionnal and critical theory”, en *Critical Theory*, Seabury Press, Nueva York.; Habermas J. (1974): *Theory and practice*, (trad. J Viertel), Heinemann, London; Habermas J. (1971): *Knowledge and humans interest*, (trad J Shapiro), Heinemann, London.

quienes introdujeron, a principios de los años 1980, la teoría crítica en los estudios de relaciones internacionales, rompen o cruzan otro límite: es imposible conocer el mundo por lo tanto imposible teorizar sobre él; las pretensiones “metateoría” o “metanarrativa” son de antemano un fracaso²⁹¹.

La teoría crítica y sus vertientes posmodernistas aplicadas al concepto de Estado frágil o fallido; se registra, más allá de los autores Grimm, Nay o Lemay-Herbert, la contribución de una multitud de estudiosos. Los más destacados son, entre otros, Christopher Clapham²⁹², Jeffrey Herbst²⁹³, Herbert Wulf²⁹⁴, Susan Woodward²⁹⁵, Noam Chomsky (al que ya nos referimos anteriormente), etc. En este trabajo, creemos que ante los problemas sociales que afectan la sociedad, incluso a escala mundial, no se trata, desde la ciencia política y en particular las relaciones internacionales, de elegir entre una corriente epistemológica u otra, unos enfoques analíticos y métodos científicos u ópticas unidimensionales. Simplemente, entendemos que la ciencia política pone a la disposición del investigador una serie de herramientas epistemológicas diversas, netamente necesarias, para que éste pueda abarcar todas las dinámicas del objeto de estudio. No que esas herramientas o enfoques analíticos aprisionen el pensamiento científico.

En el libro de Grimm, Nay y Lemay-Hébert, por ejemplo, los autores llegaron a subrayar que la crítica de la conceptualización del Estado fallido hizo que en la OCDE se cambiara el término *failed states* o *fragile states* por *States in fragility*. Puede que eso sea un avance. Pero sin duda sería todavía más avance sustancial si se lograra a partir del análisis, parar e incluso erradicar el progreso de ese fenómeno en la sociedad. Pues hace, por ejemplo, relativamente poco, sólo se hablaba de Somalia en términos de Estado totalmente fallido. Hoy, también se habla de Sudán del Sur en estos términos.

²⁹¹ Véanse, por ejemplo, Ashley R. (1981): “Political realism and human interests”, en *International Studies Quarterly*, Vol 25, nº2, (Symposium in honor of Hans J Morgenthau), pp (206 – 236).; Linklater A. (1986): “Realism, marxism and critical international theory” en *Review of International Studies*, 12, pp (301-312).

²⁹² Véanse, por ejemplo, Clapham C. (2004): “The global-local politics of state decay”, en Rotberg R. (ed): *When States failed: causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton, pp (77- 93); Clapham C. (2000): *Failed states and non-states in the modern international order*, paper presentado en una conferencia sobre Estados fallidos, Universidad de Florencia, Italia.

²⁹³ Véanse Herbst J. (2004): “Let them fail: state failure in theory and practice, implications for Policy”, en Rotberg R. (ed): *When States failed: causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton, pp (302-318).

²⁹⁴ Véanse Wulf H. (2007): *Challenging the weberian concept of the state: the future of the monopoly of violence*, paper disponible en Occasional Papers Series, University of Queensland (Australia).

²⁹⁵ Véanse Woodward S. y Taylor M. (2005): *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*, Centro de Investigación para la Paz (CIP –FUHEM), Madrid.

República Centroafricana está a punto de sumarse a la lista. Y, como vimos más arriba, quien dice más Estados fallidos, dice más amenaza terrorista a la sociedad internacional.

c) La falla o fragilidad estatal, en realidad un problema no sólo humanitario sino también jurídico o de seguridad internacional: y como ausencia de capacidad estatal, un gran escollo para la supranacionalidad

De Daniel Thürer a Ana López Martín, pasando por Rotberg, Woodward, Wulf, Taylor, Brinkerhoff, e incluso Chomsky, etc., los autores son casi unánimes: la falla o fragilidad estatal es un problema preocupante, en sentido que, de menor a mayor grado, siempre ha tratado de una carencia, una privación fundamental que incomoda el funcionamiento óptimo del Estado tanto en el plano interno como externo. Partiendo de esta premisa, Brinkerhoff, por ejemplo, ha llegado a escribir: *“Definitions of fragile states vary, yet all concur that state fragility is directly related to capacity deficits. Fragile states have governments that are incapable of assuring basic security for their citizens, fail to provide basic services and economic opportunities, and are unable to garner sufficient legitimacy to maintain citizen confidence and trust. Fragile states have citizens who are polarized in ethnic, religious, or class-based groups, with histories of distrust, grievance, and/or violent conflict. They lack the capacity to cooperate, compromise, and trust. When these capacity deficits are large, states move toward failure, collapse, crisis, and conflict”*²⁹⁶. Es cierto que no hay unanimidad sobre la definición del concepto de fragilidad o falla estatal. Puede incluso que, en ocasiones, las definiciones que han ido haciéndose del concepto se aniquilen entre sí; pero casi todas caracterizan o puntualizan una carencia de envergadura, social y políticamente, dañina del Estado.

Y tanto que, Noam Chomsky finalmente acabó subrayando lo mismo. El autor estadounidense, que ha estado defendiendo con vehemencia el carácter ficticio del concepto de fragilidad estatal, terminó abogando: *“aunque se reconoce que el concepto es frustrantemente impreciso, es posible identificar varias de las características primarias de los Estados fallidos. Una es la falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso la destrucción. Otra es su*

²⁹⁶ Véanse Brinkerhoff D. (2007): Idem, p. iv.

*tendencia a considerarse más allá del alcance del derecho nacional o internacional, y por tanto libres para perpetrar agresiones y violencia. Además, si tienen forma democrática, padecen un grave “déficit democrático” que priva a sus instituciones formales de auténtica sustancia.”*²⁹⁷ Siendo uno de los que mayormente han estado subrayando el carácter artificioso del concepto de falla o fragilidad estatal, esas palabras de Chomski demuestran que ese fenómeno, finalmente no es un tanto irreal. Es un problema vigente y muy preocupante cuya realidad, según describe el propio autor, se extiende de la incapacidad del Estado a brindar seguridad a la falla institucional, e incluso al no respeto de ningún marco legal y por extensión la desarticulación e implosión de los ordenamientos jurídicos.

Boutros Boutros-Ghali, por su parte, tampoco dice algo diferente. El antiguo secretario general de Naciones Unidas pudo describir la situación de Estado fallido: *“la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente la policía y el poder judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público, la aparición de un bandolerismo y de un caos generalizado. De ahí, no sólo quedan suspendidas las funciones del gobierno, sino que se destruyen o saquean sus bienes. Los funcionarios con experiencia son asesinados o tienen que abandonar el país”*²⁹⁸. Así que, la situación de falla o fragilidad estatal, de tratarse de una privación fundamental que obstaculiza el funcionamiento del Estado, puede llegar a referirse a un caos generalizado que paraliza totalmente el mismo. En este caso, además de ocasionar graves problemas de seguridad tanto nacional como internacional, puede plantear una posible intervención extranjera o ayuda humanitaria. Desde este punto de vista, Daniel Thürer insiste sobre el salvajismo, las situaciones de violencia incontrolada en el Estado fallido, debido a la falta de toda estructura oficial que pueda garantizar el orden y la justicia, o simplemente debido a la ausencia de gobierno²⁹⁹.

Si la ley se desmorona, si no hay gobierno ni instituciones, ni se legisla, es evidente que el ejercicio de la supranacionalidad deviene imposible en el Estado. Pero no sólo eso, también esa supranacionalidad se dificulta cuando existe un gobierno o ciertas estructuras institucionales tan sólo nominales, sin capacidad real. Pues la

²⁹⁷ Véanse Chomsky N. (2010): Estados fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia, Diario Público, p.9

²⁹⁸ Véanse López Martín A. G. (2015): Ibidem, p35

²⁹⁹ Véanse Thürer D. (1999), op cit.

supranacionalidad, sobre todo en el marco del nuevo regionalismo comunitario, plantea como venimos mostrando en este estudio cuestiones de desarrollo, de instituciones, de capacidad institucional efectiva, etc. Cuando el gobierno o las instituciones del Estado son tan sólo “figurativos” sin capacidad real de implementación ni de acción efectiva que repercutiera en la sociedad y la transformase a mejor, el ejercicio de la supranacionalidad es igual de dificultoso, penoso, casi imposible. Eso es tan así que, Brinkerhoff³⁰⁰ ya puso de manifiesto parecidas ideas.

Este autor que pudo estudiar, en el marco de los trabajos del Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo, la capacidad estatal en países de bajos ingresos, sostiene que la falta de capacidad estatal e institucional es el principal escollo al cumplimiento de los objetivos del milenio (programas de desarrollo de Naciones Unidas a los que ya nos hemos referido). En efecto, más allá del paradigma tradicional de análisis de la capacidad estatal (seguridad, capacidad para cubrir las necesidades básicas de la población, legitimidad política) el autor y su equipo pudieron elaborar un nuevo paradigma con cinco principales variables que captasen de manera más completa dicha capacidad estatal: la capacidad de auto organización y de actuación; la capacidad de producir resultados; la capacidad para establecer redes y relaciones de apoyo; la capacidad de readaptación y de reinvención; la capacidad de armonización y de coherencia de acciones de política general. La verificación de esas variables reveló en los cinco casos que la capacidad estatal e institucional estaba muy limitada en el Estado frágil; por lo tanto inapto para un desarrollo real y tangible. El estudio de Brinkerhoff muestra de forma analógica cuanto perjudicioso puede resultar los Estados miembros frágiles de la Unión Africana en su avance.

2. CONSTRUYENDO LA UNIÓN AFRICANA: LA REALIDAD PERJUDICIAL DE LA FRAGILIDAD ESTATAL

En el capítulo anterior (capítulo 5 de este estudio), hemos dedicado casi un apartado entero a los datos del PNUD 2015 relativos a los 34 miembros de la Unión Africana en la lista de los países más pobres del mundo. El informe asegura que muchos de esos 34 países tiene más de 60% de su población padeciendo pobreza extrema. Si la fragilidad estatal no es sólo pobreza o pobreza extrema, esta variable constituye uno de

³⁰⁰ Véanse Brinkerhoff D. (2007): Ibid

los serios indicadores de ese concepto. Pero hay más. Los datos de *Fund for Peace*, informan que, en 2015, los 4 países en situación de fallidos o casi fallidos eran africanos (Sudan del Sur, Somalia, República Centroafricana, Sudan) y miembros de la Unión Africana. Paralelamente, 7 países de esa misma Unión se encontraban en situación de fragilidad avanzada mientras que otros 16 resultaban ser frágiles³⁰¹.

Así pues, entre pobreza y fragilidad avanzada de sus miembros, lo que implica a su vez capacidad estatal e institucional escasa o ausente; la cuestión de la viabilidad o de las posibilidades de la Unión Africana se plantea aún más que nunca. En este trabajo, hemos querido aproximarnos lo máximo posible de la realidad concreta del perjuicio que supone la falla o fragilidad estatal en el nuevo regionalismo africano, para luego poder participar de manera informada en la optimización del mismo.

a) Del perjuicio del Estado miembro: el Estado como capacidad institucional escasa o ausente, la integración en el regionalismo comunitario más que mera eliminación de tarifas aduaneras

En su libro sobre regionalismo y desarrollo, Maurice Schiff y Alan Winters afirman: *“Il existe une plus grande variété d’accords régionaux, mais tous ont pour objectifs de réduire les obstacles au commerce entre les pays membres, ce qui implique une discrimination contre le commerce avec les autres pays. Pour les plus simples, ces accords se contentent de supprimer les droits de douane sur les produits échangés à l’intérieur d’un bloc, mais nombre d’entre eux vont au delà pour s’attaquer aux obstacles non-tarifaires et pour étendre la libéralisation aux investissements et à d’autres domaines. Dans leur acception la plus forte ils ont pour objectif une union économique et visent à mettre en place des institutions exécutives, judiciaires et législatives communes”*³⁰². Esos autores han querido asimismo confirmar que existe una variedad de regionalismos. Los hay de los más sencillos (meramente preferenciales) hasta los más complejos, más institucionales como unión económica y política. Aun en la categoría puramente comercial, lo que Aldecoa y Cornago llaman “regionalismo geoeconómico”, y a que nos hemos referido con anterioridad, se hallan diferencias notables. Los economistas hablan, por ejemplo, de “regionalismo primera generación”

³⁰¹ Véanse Fund for Peace (2015): *Fragile states index 2015*, disponible en su página web: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>

³⁰² Véanse Schiff M. y Winters A. (2004): *Intégration régionale et développement*, idem, p.1

(importación–substitución, acuerdos preferenciales sin reciprocidad) y de “regionalismo segunda generación” (más institucional, cogiendo a menudo auténticas formas de gobernanza)³⁰³.

Manifiestamente, las opciones son muchas a la hora de plantearse la construcción regional. Si los autores, Schiff y Winters, igual que otros, Fawcett y Hurrell³⁰⁴ subrayan el carácter cada vez más borroso de la línea de demarcación entre regionalismo (político, estratégico, seguridad) y comercio regional, ello no significa en absoluto que esa diferencia o distinción entre regionalismos desapareciera por completo. Bajo esa premisa, puede decirse que no en vano, se ha elegido en el marco de la Unión Africana el regionalismo comunitario o unión económica y política. También puede defenderse que se es seguramente consciente en dicho marco de que la Unión política y económica regional implica eliminación de fronteras tanto comerciales, financieras, económicas como territoriales, sociales e incluso de seguridad.

Ahora bien, si el Estado tradicional (westfaliano, homogéneo en su concepción y relativamente aislado del exterior), como señala Richard Musgrave, debe cumplir con al menos tres funciones básicas (asignación o gestión de las externalidades para alcanzar objetivos social y económicamente aceptados, no que se imponga siempre el mercado; estabilización o regulación de las conjunturas económicas y financieras de modo a asegurar un crecimiento económico equilibrado; redistribución o reducción de las desigualdades)³⁰⁵, ¿qué ocurre con esas funciones del Estado cuando se eliminan las fronteras en el marco del regionalismo? ¿Se achican? ¿Se agrandan? ¿Se refuerzan? ¿Se diluyen? ¿Desaparecen?

Eliminar las barreras aduaneras regionales para recaudar más: posible sólo en un Estado miembro con capacidad institucional y organizativa

¿Hasta qué punto la eliminación de las tarifas arancelarias y tasas *ad valorem* sobre las mercancías en el marco del regionalismo contribuyen a capacitar suficientemente al Estado africano de modo a que pueda jugar plenamente el papel que le corresponde en la construcción tanto nacional como regional? En efecto, en un contexto de Estados débiles, con capacidades institucionales y organizativas escasas, y economía informal y

³⁰³ Véanse, por ejemplo, Deblock C. (2002): “Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l’OMC”, en Cahiers de Recherche CEIM, idem.

³⁰⁴ Véanse Fawcett L. y Hurrell A. (2003), *ibid*, p. 5

³⁰⁵ Véanse Musgrave R. (1959): *The theory of public finance: a study in public economy*, Mc Graw Hill, New York (USA).

sumergida, que mayormente deben su subsistencia casi íntegramente a las recetas aduaneras ¿el regionalismo como se ha venido planteando y desarrollando puede resultar beneficioso sin unas reformas que lo acomode y adapte? No que el regionalismo en sí mismo sea nefasto. Ciertamente es que, a escala mundial, es bastante probado que las aportaciones y beneficios de ese fenómeno son ya casi indudables.

De Jacob Viner³⁰⁶ a Arvind Panagariya,³⁰⁷ pasando por Balassa,³⁰⁸ Walley,³⁰⁹ Frankel,³¹⁰ Krugman,³¹¹ Nitsch,³¹² etc., el debate sobre esas aportaciones y beneficios reales del regionalismo (especialmente unión aduanera) ha ido intensificándose entre economistas u otros internacionalistas en las últimas décadas. Asimismo, de un autor a otro, los rebatimientos, matices y equilibrios respecto a esos beneficios abundan. Si Viner, por ejemplo, pudo dejar subrayado, ya en los inicios de la Comunidad Europea, el importante desvío de comercio que puede causar el regionalismo; recientemente, fue Krugman quien volvió a encaminar el debate. Su postulado inicial es que la existencia de un pequeño número de bloques comerciales regionales puede conducir a monopolios en las tarifas de aranceles, lo cual es nefasto de cara al comercio mundial (Krugman: 1991a). En cambio un regionalismo de proximidad (es decir entre países vecinos y con intensa actividad comercial) constituyendo “bloques naturales”, y un coste elevado de transporte inter-bloque contribuyen a mayor bienestar (Krugman: 1991b). Frankel, Stein y Wei, pudieron rebatir esta idea de Krugman señalando que el bajo coste de transporte inter-bloque conlleva de igual forma a un desvío de comercio en el llamado “bloque natural”. Lo que matizó claramente Volker Nitsch. En efecto, partiendo del argumento coste de transporte tanto inter-bloque como intra-bloque, Nitsch, igual que Krugman, ve nefasto los pequeños bloques comerciales regionales para el comercio mundial. Asimismo, según sus conclusiones, el bienestar es mayor en bloques de libre cambio generalizado, inclusive bloques continentales. Panagariya, por su parte, insistió en la

³⁰⁶ Véanse Viner J. (1950): *The custom union issues*, Carnegie Endowment for International Peace, New York

³⁰⁷ Véanse Panagariya A. (1999): “The regionalism debate: an overview”, en *The World Economy*, 22, pp. (477-511)

³⁰⁸ Véanse Balassa B. (1975): “Trade creation and trade diversion in the European common market: an appraisal of the evidence”, en Balassa B. (ed.): *European Economic Integration*, North-Holland, Amsterdam.

³⁰⁹ Véanse Walley J. (1998): “Why do countries seek regional trade agreement?”, en Frankel J. (ed.): *The regionalization of world economy*, Chicago University Press, Chicago (USA)

³¹⁰ Véanse Frankel J., Stein E., Wei S. (1998): “Continental trading blocs: are they natural or super-natural?”, en Frankel J. (ed.): *the regionalization of world economy*, Chicago University Press, Chicago (USA)

³¹¹ Véanse Krugman P. (1991 a): “Is bilateralism bad?” en Helpman E. y Razin A. (eds): *International trade and trade Policy*, MIT Press, Cambridge; Krugman P. (1991b): *The move Toward free trade zone*, en *Economic Review*, 76, pp. (5-25)

³¹² Véanse Nitsch V. (1997): “Natural trading bloc: a closer look”, en *Journal of Economic Integration*, vol. 12, n° 4, Diciembre, pp. (433-455); también véanse Nitsch V. (1996): “Do trade bloc minimize world welfare?”, en *Review of International Economics*, 4, pp (355-363)

eliminación de las reglas de origen sobre mercancías, clara fuente de discriminación en las zonas de libre cambio.

A pesar de esa contienda, viva e intensa, casi todos los autores son unánimes en cuanto a la necesidad del regionalismo de cara al desarrollo. La mayoría ve en el fenómeno, un complemento del multilateralismo que incluso facilita el avance de la liberalización del comercio mundial. Así, lo que no se logra o se consigue difícilmente en el marco global como, por ejemplo, en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el regionalismo lo logra fácilmente; además es mucho más eficaz en cuanto al compromiso de sus miembros, si comparásemos con el ámbito multilateral. Por otra parte, la eliminación de los aranceles y otras cuotas aduaneras tarifarias y no tarifarias permite ensanchar el mercado de las empresas locales, y a su vez permitir que vengan al país empresas de fuera. Lo cual es una muy buena noticia tanto para los productores, como para los consumidores y los parados.

Es más, empíricamente los Estados, a escala mundial, parecen estar cada vez más contentos con formar parte de grupos o acuerdos regionales. Desde este punto de vista, la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuya normativa obliga a todas esas entidades regionales a informarle de su existencia, indica: *“El número de acuerdos comerciales regionales (ACR) no ha dejado de aumentar desde principios del decenio de 1990. A 1 de julio de 2016 se habían notificado al GATT/OMC unos 635 ACR (si se contaran por separado bienes y servicios), de los cuales 423 estaban en vigor.”*³¹³ Para empezar, es preciso recordarse que en el marco de la OMC, se define el regionalismo como un acuerdo comercial recíproco entre dos o más socios. Por consiguiente, dicho regionalismo y los regionalismos como la Unión Africana e incluso la Unión Europea tienen en común el ser igual de discriminatorio. Esto es, por definición los nuevos regionalismos y los ACR son discriminatorios, entendiéndose que violan el principio de la OMC según el cual todos los Estados miembros partes en cualesquiera acciones comerciales deben beneficiarse de la igualdad de trato; ello en virtud a la cláusula de “la nación la más favorecida”. Esta máxima puede ser derogada tan sólo acogiéndose al artículo XXIV de la OMC que permite la creación de uniones aduaneras y otras zonas de libre cambio.

³¹³ Para más detalles, véanse página web de la Organización Mundial del Comercio (OMC): https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

De todas formas, la proliferación, como vemos, cada vez más importante de los ACR y de los nuevos regionalismos nos indica la trascendencia o magnitud que a escala mundial el regionalismo ha alcanzado en medio de los Estados. John Walley quien analizó de manera pormenorizada esta tendencia por parte de los Estados a apostar por el regionalismo pudo afirmar: *“Perhaps the most conventional objective thought to underlie a country’s participation in any trade negotiation is the idea that through reciprocal exchanges of concessions on trade barriers there will be improvements in market Access from which all parties to the negotiation will benefit. The reasons for participating in a regional negotiation rather than any other type, including multilateral, are usually that key trading partners are involved, that the chances of success are seen as high because the number of countries is small, or there has been a prior history of frustration with negotiating failures at the multilateral level. In reality, however, and as is well known from the research literature on regional trade arrangements, gains may not accrue to countries forming a CU since trade may also be diverted to higher-cost suppliers within the integrating area (Viner 1950); that is, trade-diversion losses may outweigh trade-creating gains. Despite this, this idea of trade gains from regional integration was the key economic objectives behind the creation of the EC in the late 1950s, although probably not the central objective, which, as discussed below, was strategic. The notion that gains follow from increased regional trade has also motivated much of the postwar support for other regional trade agreements, which has in turn stimulated extensive literature on the effects of CUs and FTAs”*³¹⁴. Asimismo, los Estados apuestan por el regionalismo con el fin de optimizar su desarrollo; facilitar el acceso de su mercado local a otro mucho más vasto; aumentar estratégicamente su capacidad de negociación; buscar incluso mejores opciones para el comercio, las empresas y los consumidores.

En efecto, normalmente en el marco del regionalismo y sobre todo en la unión aduanera, el mercado (entendiéndose su aumento) al fin y al cabo beneficia al Estado como institución. Pues un mercado regional vasto y libre significa más consumo y más posibilidades para las empresas. Dichas empresas entrarían seguramente en competición para garantizarse una parte importante del mercado en cuestión. Lo que abarataría el precio de los productos y a su vez incrementaría todavía más el consumo. Con un consumo óptimo, los productores realizarían muchas ganancias. Los bancos, teniendo

³¹⁴ Véanse Walley J. (1998): op cit, p. 71

en cuenta esa situación de dinamismo de la actividad económica, apostarían ciertamente por otorgar más créditos. Habría más inversión y se crearía más puestos de trabajos. Los parados disminuirían considerablemente y las cotizaciones para las cuentas del Estado se generalizarían. La recaudación se bonificaría. La economía en su conjunto crecería, capacitando o aportando más recursos al Estado para hacer frente a las necesidades de infraestructuras u otros desafíos cuya superación dinamizara todavía más la economía y las posibilidades de desarrollo. A medio/largo plazo podría asimismo incrementarse la clase media y, el desarrollo general volverse claramente tangible en el Estado miembro.

Ahora bien, actualmente, en el marco de la Unión Africana ¿podría afirmarse que semejante escenario, tal y como acabamos de describir, sería posible o probable en todos los países miembros? Para empezar, muchos países de la Unión Africana son débiles porque no tienen una economía organizada y con clara capacidad de recaudación. Eso es desafortunadamente tan así que, en muchas capitales africanas, muchas de las pequeñas y medianas empresas no se ven a sí mismas como empresa. Esperan coger más amplitud para eventualmente apuntarse en el registro de comercio. Y de los autónomos, ni hablar. Pues se apañan, muchos de ellos se creen, seriamente, que eso de apuntarse en el registro de comercio no es un asunto que les atañe. Ciertamente, si eso ocurre en las capitales, ¿qué decir de las ciudades remotas, allá en medio de las sabanas y selvas africanas? Lo que está claro, es que sin registro de comercio que apunte todas las empresas u otros actores que dinamizan la economía, es obvio que no habrá clara recaudación tributaria. Puede que hubiese intensa actividad económica pero quedaría esencialmente informal. A este respecto, recuérdense, por ejemplo, los libros: *l'Autre Afrique: entre don et marché* de Serge Latouche y *Africa camina: el desorden como instrumento político* de Patick Chabal y Jean Pascal Dalloz. Tras describir esa realidad caótica repleta de informalidad y desorden, dichos libros, posiblemente, no sin sinismo, intentan, desde teorías críticas postmodernistas, dar por bueno e incluso deseable esta informalidad y desorden africano.

Si la economía es informal, esencialmente sumergida; si no hay clara posibilidad generalizada de recaudación tributaria; el Estado se ve obligado a depender principal y básicamente de las recetas aduaneras para sus gastos y proyectos. En esta condición, cuando, debido al regionalismo, se eliminan las tarifas arancelarias, obviamente el Estado se vuelve todavía más débil. No que ese Estado en cuestión, por entrar a formar parte de la entidad regional, de repente se rompiesen los esquemas habituales de

dinamización de la economía relativos al regionalismo que tradicionalmente favorecen el consumo, los productores y las empresas; simplemente que la mayoría de estos productores, esas empresas y sus trabajadores, al no figurar en ningún registro oficial, se hace imposible una recaudación tributaria que pueda compensar e incluso superar las recetas aduaneras *ex ante*.

Es prácticamente a esa misma conclusión que llegaron Maurice Schiff y Alan Winter cuando estudiaron la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA). Los autores pudieron dejar escrito: “*De nombreux pays en développement dépendent fortement des recettes qu’ils perçoivent sur leurs échanges commerciaux; certains pays africains perçoivent ainsi jusqu’à la moitié des recettes du pays de cette manière (...) on estime que lorsque l’UEMOA sera pleinement appliquée, les recettes douanières du Sénégal seront pratiquement réduites de moitié, de 100 milliards de francs CFA à entre 39 et 63 milliards. La plus grosse partie de ce manque à gagner sera la conséquence de la réduction des protections extérieures, la part revenant aux échanges intra-bloc ne dépassant pas 5 milliards*”³¹⁵. De ahí que como escasa o ausencia de capacidad institucional y organizativa, el Estado constituyera un verdadero escollo para el regionalismo, convirtiendo incluso dicho regionalismo en algo casi nefasto para su desarrollo.

El regionalismo como libre cambio exige capacidad y complementariedad de los Estados miembros: las eventuales políticas de equilibrios regionales no quitan esa necesidad de economías dinámicas y competitivas

Para entender el libre cambio entre naciones, lo cual ha ido convirtiéndose en el centro neurálgico del regionalismo especialmente el nuevo regionalismo y el regionalismo comunitario, no es sin interés remontarse en el pasado hasta el siglo XVIII, a la era de Hume, Smith o Ricardo. Naturalmente, no que no hubiese existido antes de esta época las transacciones internacionales entre naciones; con la emergencia del Estado moderno en el siglo XVI y el posterior desarrollo del mercantilismo, pudo extenderse una práctica de fuerte apertura sobre el exterior; pero articulada desde planteamientos mercantilistas, se trataron de aperturas tan sólo unidireccionales en que los gobiernos buscaban acumular o atesorar lo máximo de riquezas en el extranjero sin realmente abrir su propio territorio a la competición internacional. Ciertamente, aquellos Estados o

³¹⁵ Véanse Schiff M. y Winters A. (2004): *ibid*, pp (106 -107)

gobiernos fueron dejando ese proteccionismo mercantilista con ocasión de los ensayos de David Hume³¹⁶.

En el ensayo “*Of balance of commerce*”, por ejemplo, publicado en 1758, Hume sumándose a lo que ya se perfilaba como una corriente “antimercantilista”, demostró que debido a la inflación que va ligada al cumulo de riqueza (moneda) promovido por el mercantilismo, la búsqueda del excedente exterior era vana o al menos insubsistente. Pues normalmente un Estado con excedente de producción recibe a través del comercio internacional el oro de otros Estados. Lo que aumenta la masa monetaria en el Estado en cuestión, implicando clara inflación o incremento generalizado de sus precios. En seguida la producción se encarece y nuevamente dicho Estado pierde competitividad de cara al exterior. Por lo que según Hume si se dejara libre, sin barreras proteccionistas, el comercio internacional entre naciones; este mismo se equilibraría de por sí sólo³¹⁷. Los planteamientos de Hume tuvieron el mérito de disipar algo del miedo de las naciones o gobiernos, entonces profundamente envueltos en el pensamiento mercantilista, a abrir su territorio nacional a la competición internacional. Es el principio de la larga trayectoria del libre cambio.

En 1776, *la riqueza de las naciones* de Adam Smith es publicada. Inspirándose en Hume, aparece desarrollada en la obra la idea de la “mano invisible” autoreguladora. Además, en todo el libro, se busca consagrar o santificar a través de la economía la libertad individual en el seno de la sociedad. Para Smith precisamente cada individuo en la sociedad, que trabaja a expresar y defender su voluntad individual, participa de

³¹⁶ De hecho hay quienes quieren ver en David Hume sobre todo en su ensayo “*Of balance of commerce*” publicado en 1758, el principio de la ciencia económica. “*La riqueza de las naciones*” de Adam Smith (considerado como el padre de esa ciencia) fue publicado casi 20 años después en 1776. En cualquier caso si buscáramos el primer libro en la historia que trata exclusivamente de economía (entonces términos intercambiable con gestión de lo público o economía política), habría que remontarse hasta Antoine Montchrestien con su *Tratado de economía política* publicado en 1615. También, entre esta publicación y la publicación de *Riqueza de las naciones*, destaca el libro *An inquiry into the principles of political economy* de James Steuart Denham (no confundir con James Stuart Mill) publicado 9 años antes de *Riqueza de las naciones* en 1767. Para más detalles sobre David Hume y el principio de la ciencia económica, véanse Daniel J. M. (2014): *Histoire vivante de la pensée économique: des crises et des hommes*, ibidem; también véanse Krugman P. y Obstfeld M. (2003): *International economics: Policy and theory*, Pearson, 6th Edition, New York (USA); Existe incluso una decima edición de este libro (ya un clásico) publicada este año también con la contribución de Melitz M.

³¹⁷ Como veremos más adelante, puede observarse que siglos después, con los nuevos desarrollos sobre el libre cambio, aquel planteamiento de Hume llega a tener cierta semejanza al menos en su ideación con el teorema llamado HOS (de Elie Hecksher, Ohlin Bertil y Paul Samuelson) de igualación de los precios de los factores que puede resumirse del modo siguiente: En el marco de la ventaja comparativa (producción de bien intensiva en el factor en que el país esté más dotado) , el comercio internacional libre, sin barreras, de los bienes tiende a igualar los precios de los factores entre países debido a la convergencia o igualación de los precios relativos de los bienes siempre y cuando los dos países producen los dos bienes. Para más detalles véanse, por ejemplo, Ohlin B. (1933): “*Interregional And international trade*”, Harvard University Press, Cambridge; Samuelson P. (1948): “*International trade and the equalisation of factor prices*”, en *The Economic Journal*, Vol 58, N° 230, pp (163-184)

manera indefectible a la armonía social. Así, aplicando a la economía esas ideas suyas que no dejan de reflejar su acepción de la libertad, Smith desarrolla el concepto de división del trabajo. Según expone, es la forma más eficiente para alcanzar más productividad. Por lo que partiendo de esa base, traslada también dicho concepto de división del trabajo a la esfera del libre cambio internacional donde afirma que para alcanzar más rentabilidad cada nación debiera especializarse en la producción del bien en que gozara de ventaja absoluta. Se desprende que, si con Hume el libre cambio entre naciones parecía legitimarse; con Smith, el mismo parece adquirir su justificación económica: ha de orientarse en obtener lo que no se tiene; ha de impulsar a producir para el intercambio el bien cuya producción costase lo menos posible (ventaja absoluta).

Pero por pura lógica, cuando el libre cambio entre naciones cubriera el mundo entero, el concepto de ventaja absoluta, si no imposible, deviene sumamente difícil de realizar o acontecer en la práctica. Además, en un contexto de economía entonces esencialmente agrícola, caracterizado por los rendimientos decrecientes, la combinación entre ventaja absoluta y especialización, parecía algo naturalmente antinómico. Por ello, David Ricardo prefiere hablar de ventaja relativa. En su libro *The principles of political economy and taxation* publicado en 1817, el autor desarrolla el concepto de ventaja comparativa. Rápidamente el libro se convierte en la referencia y el concepto de ventaja comparativa, el sustrato casi exclusivo durante muchísimo tiempo del libre cambio entre naciones, inclusive en el regionalismo. En la práctica, una nación o país llega a tener una ventaja comparativa en la producción de un bien si el coste de oportunidad de la producción de ese bien con respecto a otro país es menor en dicho país. ¿Y qué es el coste de oportunidad? Pues partiendo de la base de que cada país tiene unos recursos limitados, el coste de oportunidad es simplemente lo que cuesta al país el disminuir o dejar de producir un determinado bien y afectar parte o la totalidad de los factores a la producción de otro determinado bien. Por lo que, la materialización de la ventaja comparativa se refiere a que el país se especialice en la producción del bien cuyo precio relativo es superior al coste de oportunidad. Así pues, más allá de Hume y Smith, con Ricardo el libre cambio se racionaliza definitiva y económicamente. La pregunta es, ¿se ha podido racionalizar suficientemente el libre cambio africano antes de plantearse en el regionalismo comunitario en el marco de la Unión Africana?

Con el paso del tiempo o de las décadas, los planteamientos de Ricardo fueron siendo rebasados por su propio éxito. Si, por ejemplo, la ventaja comparativa en un

determinado conjunto regional permitía un bienestar real a través de los fenómenos de creación de comercio; una mejor ventaja comparativa fuera de ese conjunto arrebatada dicho bienestar creando un claro desvío de comercio en la entidad regional en cuestión, y por ende a escala mundial. Es que desarrollada desde una lógica de oferta, la ventaja comparativa no asume suficientemente en su concepción la variable demanda. Tan sólo llegan a ser decisivos en esa concepción los costes de producción, la eficiencia, el valor trabajo (recuérdense determina los precios en el pensamiento ricardiano), los factores de producción, la cualidad de esos factores, la celeridad con la que se produce, etc. Por lo que a la víspera del regionalismo europeo, unos estudiosos habían llegado a pensar que la ventaja comparativa entre países tenía que ver con la mejor dotación en factores de producción. Se habló entonces de teorema HOS (Hecksher-Ohlin-Samuelson).

Pero como subrayamos antes, al no tener suficientemente en cuenta la variable demanda, esas nuevas versiones de la ventaja comparativa pasaron por alto el que debido al progreso técnico, la competición entre naciones había dejado de ser perfecta. En efecto, no había desaparecido la especialización en torno a la ventaja comparativa, sin embargo, nuevamente el que dos naciones produjesen e intercambiasen los mismos productos no quitaba la posibilidad de beneficios mutuos. Por otra parte, si antaño, el libre cambio de manera práctica se ejercía esencialmente entre gobiernos o Estados, nuevamente son las empresas las que verdaderamente le dan forma en el terreno; ello, a pesar de que los Estados siguen siendo los que lo facultan. Asimismo, habida cuenta esos cambios sustanciales una nueva clase de estudiosos entre los cuales destaca Paul Krugman³¹⁸ buscaron reformar el paradigma teórico tradicional del libre cambio. En seguida, aparecieron nuevas variables explicativas del fenómeno. Se distinguen, entre otras, rendimientos crecientes, modelo intra-industria, economía de escala, economía de escala interna (intra-empresa que a menudo conduce a monopolios), economía de escala externa (inter-empresas), diferenciación de productos, diferenciación horizontal (productos similares cuanto cualidad pero con características distintos), diferenciación vertical (consumidores con gustos idénticos pero presupuestos distintos), etc. En definitiva, ya no se hablaba sólo de beneficios estáticos (creación de comercio) sino que también de beneficios dinámicos (eficacia debido a la competición, entorno económico

³¹⁸ Véanse por ejemplo Krugman P. (1979): "Increasing returns monopolistic competition and international trade", en *Journal of International Economics*, N° 9, pp (469-479); Krugman P. y Helpman E. (1985): "Market structure and foreign trade", MIT Press, Cambridge, Mass; Krugman P. y Obstfeld M. (2003): Op cit.

más favorable a la inversión, economía de escala, optimización de factores de producción, más posibilidad de producción, etc.)

Asimismo, como vemos en las líneas que preceden, el ejercicio del libre cambio no es nada baladí. Manifiestamente, exige complementariedad económica entre los Estados involucrados en el proceso, dinamismo de sus empresas, dotación en factores de producción, unas economías emprendedoras, etc. Sin duda, no es algo que se pueda improvisar. Los Estados a lo largo de la historia, constantemente han venido recurriendo al fenómeno para obtener a través del comercio lo que en principio no tenían; pudiendo asimismo contener o luchar contra la penuria en las franjas nacionales. Pero ello nunca ha llegado a significar que el libre cambio pueda lograrse cuando no se tiene nada en absoluto. Evidentemente, los términos especialización o ventaja comparativa, suponen una capacidad inicial que el Estado busca optimizar a través del libre cambio internacional. Partiendo de esta base, cuando el Estado miembro en la Unión Africana es fallido o con capacidad escasa, ¿cómo logramos el libre cambio, fenómeno central en el nuevo regionalismo? Cuando ese Estado es tan sólo figurativo, sin recursos, sin capacidad institucional ni capacidad organizativa, ¿cómo se saca beneficio del libre cambio y por ende el regionalismo?

b) Del perjuicio del Estado miembro: el Estado como institución ejecutiva y de control tan sólo nominal, el libre cambio favorece a los consumidores y a los productores pero perjudica al Estado

Anteriormente, hemos podido ver que la falta de capacidad institucional y organizativa perjudica al Estado en el marco del nuevo regionalismo (libre cambio), impidiendo una recaudación tributaria óptima o disminuyendo las recetas fiscales *ex ante*. Pero es más; también esta escasa capacidad institucional y organizativa puede dificultar la inversión formal frenando la posibilidad de estimular o fomentar en el Estado un entorno económico realmente atractivo y competitivo. Es que la inversión, habitualmente, va ligada, por doquier, al desarrollo en el país receptor de al menos un sistema jurídico independiente, eficaz y fidedigno. Y normalmente eso no cambia porque se forma parte de un nuevo regionalismo o regionalismo comunitario. Por lo que, en el regionalismo impulsor de bienestar, no se trata tanto de fusión geográfica entre mercados o adición aritmética de Estados, como de una clara y buena definición

de la propiedad privada, de un mercado seguro, o de un sistema bancario fiable y creíble que sustente la actividad económica.

El Estado miembro entre informalidad e incapacidad institucional: imposible articular real y localmente la convergencia macroeconómica regional

En el marco del regionalismo comunitario, como insistía la definición Werner que ya vimos, puede que sea la entidad supranacional conjunta que estableciese las medidas de defensa de competición y de fortalecimiento de los mecanismos de mercado. Puede incluso que dicha entidad supranacional común sea la única legítimamente encargada de fijar las políticas de convergencia macroeconómicas. Pero sin duda alguna, es al Estado voluntariamente partícipe de dicha construcción regional, a que incumbe aplicar esas medidas y hacerlas reales en el territorio nacional. Cuando el Estado miembro es sólo figurativo o medio fallido, sin capacidad real, ni institucional ni organizativa, para defender la competición y el fortalecimiento de mercado, no sólo las medidas de convergencia macroeconómicas no pueden aplicarse sino que además el regionalismo en ese caso puede convertirse en una verdadera pesadilla para su propio desarrollo. Pues una cosa es tener acceso a un mercado libre, más vasto y prometedor para el crecimiento nacional; otra muy distinta es que el Estado pueda capitalizar ese suceso a su favor. Si ocurriese que tras la puesta en marcha efectiva del libre cambio, el Estado no pudiera acomodarse a la nueva dinámica por falta de capacidad institucional y organizativa; puede que se convirtiera en un mero mercado de consumo para los productos de los otros Estados. Lo que no dejaría de ser un tanto perjudicioso para el Estado.

En efecto, por un lado, sin esa capacidad de políticas para fomentar un entorno económico que genere seguridad, confianza y atracción, se quedaría sin realmente poder captar la inversión directa procedente de los otros países del marco regional. Por otro, siendo tan sólo un mero mercado de consumo, no cabría la posibilidad de igualación entre los factores de producción nacional y los de los demás países del conjunto regional. Lo que ensancharía aún más la brecha del desarrollo entre dicho país y los países con capacidad de la región. De hecho Schiff y Winters, de una forma más hábil, ya pudieron advertir sobre un posible acaecimiento de un parecido escenario inverso del regionalismo. *“L'intégration politique offre la perspective de gains considérables, il faut mettre en œuvre d'importants moyens techniques et politiques pour y parvenir. Les gouvernements des pays en développement ne devraient pas en déduire à la légère que*

*l'intégration politique entraînera assurément d'importants gains de bien-être : sauf s'ils consentent à des grands investissements dans ce domaine, ils ne parviendront pas à l'intégration politique*³¹⁹, insistieron.

Es que sin por ejemplo ciertas políticas nacionales claras y eficaces (debido a la falla o fragilidad estatal) para gestionar y dirigir los efectos del libre cambio o del regionalismo hacia el desarrollo nacional, puede que la economía sumergida vigente (característica como vimos del Estado débil), de alguna manera, mantenga óptima la capacidad de consumo local favoreciendo asimismo una “creación de comercio” en el marco de la organización regional pero en beneficio de otro país. Lo que naturalmente supondría para aquel otro país más producción, más renta, más trabajo, más remuneración, más progreso técnico, y sobre todo más nivel de vida; ello, sin que ocurriera lo mismo en el país mero consumidor. De ahí que, más que mejorar la calidad de vida o ayudar a suplir las necesidades del desarrollo en el Estado frágil, el regionalismo a través del libre cambio pudiera contribuir a ensanchar la brecha del desarrollo entre el país frágil en cuestión y los países capaces de la región.

El Estado miembro entre informalidad e incapacidad institucional: difícil de fomentar crecimiento o desarrollo nacional desde el regionalismo

Después de los trabajos de estudiosos como Kuznets (1901-1985)³²⁰, ya es bastante asumido en casi todas partes que el crecimiento descansa sobre el progreso técnico, la inversión, una mano de obra cualificada y un entorno económico estatal favorable a la actividad económica. Partiendo de esta base, puede decirse que el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario es una herramienta del crecimiento. Ciertamente que favorece en el conjunto regional, a través de la competición u otros mecanismos de fortalecimiento de mercado, la igualación de los factores de producción. Si los factores de producción (salarios, tecnologías, progreso técnico, etc.) se igualan, los niveles de vida lógicamente, también se igualan mejorando el desarrollo general de toda la región en su conjunto. Lo que, como hemos venido mostrando, se añade a los beneficios tanto estáticos (creación de comercio) como dinámicos (economía de escala, más producción, etc) que suelen generar ese fenómeno de nuevo regionalismo.

³¹⁹ Véanse Schiff M. y Winters A (2004): Idem, p. 210

³²⁰ Véanse por ejemplo Kuznets S. (1971): *Economic growth of nations: total output and production structure*, Harvard University Press, Cambridge (Mass); Kuznets S. (1966): *Modern economic growth: rate, structure and spread*, Yale University Press, New Haven

Ahora bien, esos beneficios y oportunidades de crecimiento no se dan bajo cualquier circunstancia. Primero, porque no son automáticos, es decir no surgen por el mero hecho de formar parte de un proceso de nuevo regionalismo o de regionalismo comunitario. Segundo, cubren temáticas sociales tan importantes como complejas y multidimensionales e incluso multidisciplinarias. Por lo que la capacidad de los actores en este caso los Estados quienes lo articulan, cuenta, por no decir es fundamental. Bajo esta premisa, ciertamente, en la actual Unión Africana tanto el Estado fallido como el Estado débil o con fragilidad avanzada, más que un perjuicio, son un verdadero lastre en el avance del nuevo regionalismo en ese marco africano.

Llegados a ese punto, quizá cabría preguntarse cuál podría ser el contenido o posible articulación de una Unión Africana triunfadora.

3. EL REGIONALISMO COMUNITARIO EN LA UNIÓN AFRICANA: ¿HASTA QUÉ PUNTO FRAGILIDAD ESTATAL Y SUPRANACIONALISMO PUEDEN SER COMPATIBLES?

Antes de llegar a ese punto, detengámonos un breve instante sobre la situación, por ejemplo, de una familia de 10 hermanos y hermanas que, azotados por la crisis, 7 se encontraron parados sin ningún subsidio de paro. En la reunión familiar que siguió inmediatamente después; mientras el silencio se adueñaba del ambiente, instalando poco a poco la tristeza de días funestos, de repente salta una voz. Era la del hermano mayor. Llamémosla la voz A. En substancia, esa voz A decía: “Nosotros somos familia, no dejaremos a nadie atrás. Saldremos junto de eso. A partir de ahora, cada fin de mes, los 3 que seguimos trabajando, juntaremos nuestros sueldos y lo repartiremos entre 10”. Apenas terminaba de hablar que se oía una voz B: “ Está muy bien lo de la solidaridad, pero creo que la solidaridad más eficaz es la que asume en su planteamiento la realidad existente. No sabemos cuanto va a durar esa crisis y por ende esa situación de paro. Por otra parte, nuestros hermanos, tienen cada uno su propia familia, hijos que van al cole, gastos de alquiler y de hipotecas, etc. Si con el sueldo mío a penas llego al final de mes, imagínate repartido entre 10. Propongo un acto de mayor solidaridad renunciando o reuniendo nuestros sueldos durante 4 meses. Viviremos todos lo justo, tirando de los ahorros. Y con la cantidad reunida en 4 meses, intentaremos conseguir la ayuda del

banco para crear una empresa familiar. Así, de aquí a 5 meses, podremos contratar a 3 hermanos por lo menos, e ir contratando a los demás poco a poco con el avance de la actividad”. Reaccionando, una voz C quiso también señalarse: “creo que B tiene razón pero si hablamos de empresa, habrá que pensar en algún beneficio. No me parece justo que pongamos nosotros 3 el capital y que nos quedáramos sin ninguna ganancia”.

Analógicamente, de esta situación alarmante de esta familia y las propuestas de soluciones que llegaron a aflojar, pueden sacarse muchas metáforas o enseñanzas para la Unión Africana. Para empezar, que más de dos tercios de los miembros de esa familia estén en ruina no significa forzosamente el fin o destroz de la misma. La posibilidad de esa pendiente ruina total depende mucho de cómo se quiere salir de la situación vigente de crisis. Si se valora tan sólo la solidaridad, los vínculos naturales de parentesco, de hermandad, llevando a cabo la propuesta de la voz A, puede que no se logre construir nada, y que la pobreza se expanda a todos los miembros de la familia dejando a cada pajera sin casa y sus niños sin futuro, y que el nerviosismo generalizado por la situación cada vez más angustiosa transforme la solidaridad inicial en tremendas divisiones, con todo lo que conlleva de tensiones e incluso serios problemas de salud. Si se entiende la solidaridad como mera herramienta imprescindible para asegurar el presente y construir un mejor futuro optando por la propuesta B, puede que se registren muchas quejas, protestas, lamentaciones en los primeros meses de sacrificio. Pero habiendo procedido a conjugar bien las capacidades que quedaban de la familia, se llega a hacer frente a la situación comovedora asegurando el presente de los demás miembros y garantizando el futuro de todos. Si no se entiende que el acto individual de solidaridad de hoy es simplemente un seguro que garantiza el futuro propio de mañana y que se opta por la propuesta C; puede que hoy se logre salir adelante, pero mañana si ocurriera otra crisis de la misma envergadura, no habrá ni solidaridad ni ayuda, habrá gente dispuesta a hacer negocio explotando la debilidad de los demás con todo su corolario de servilismo y pérdida de dignidad.

Aplicando esas conjeturas a la Unión Africana, se ve que su mayor desafío no es que no haya crisis o que esté estancada, repleta de Estados fallidos o casi fallidos sin capacidad estatal real, que le pueden arrastrar; sino cómo articularse nuevamente de un modo congruente que permita hacer frente a la situación de estancamiento y de malogro continuo, pudiendo incluso volver a ilusionar de nuevo todo el continente.

En el marco de este estudio, hemos podido encontrar en los trabajos sobre el regionalismo algunas ideas sugerentes al respecto, que hemos querido sintetizar.

a) El nuevo regionalismo entre países esencialmente pobres favorece divergencia, el regionalismo entre países pobres pero con ventaja comparativa cerca de la media mundial favorece convergencia de la unión

Más allá del hecho de que muchos miembros de la Unión Africana son Estados fallidos o con fragilidad avanzada, es casi universalmente asumido que el continente africano es el menos desarrollado del mundo. Lo que lógicamente significa que, de cara al comercio internacional, las desventajas comparativas de los países del continente serían muchas con respecto al resto del mundo. En efecto, en el continente, en muchos países (Mali, Niger, Burkina Faso, República Centroafricana, etc.) esa desventaja llega a ser geográfica (sin salida al mar por ejemplo), institucional, tecnológica, manufacturera, técnica, mano de obra cualificada, disponibilidad de capital, infraestructuras, etc. Si las desventajas comparativas de los países del continente africano son muchas en relación con el resto del mundo, naturalmente se aumenta la posibilidad de desvío de comercio en caso de regionalismo o nuevo regionalismo en su seno.

Sin embargo, es preciso subrayar que el panorama de las ventajas comparativas no es un tanto sombrío en la totalidad de los países de este continente. En países como Nigeria, Sudáfrica, Marruecos (que tras 32 años de ausencia acaba de anunciar el pasado julio en la 27 sesión ordinaria de la Unión Africana en Kigali (Ruanda), su voluntad de volver a ser miembro de la Unión), Namibia, Botsuana, Egipto, Angola, Argelia, Mauricio, e incluso Kenia, Ghana, Tanzania, Cabo verde, etc., las ventajas comparativas giran al alrededor de la media mundial. En el sentido que esos países gozan de instituciones relativamente sólidas. Además de disponer de recursos naturales de todo tipo; en el continente, su dotación en factores de producción (técnica, tecnológica, manufactura, infraestructura, disponibilidad de capital, mano de obra cualificada, etc.) es mucho mejor. Por otra parte, en este conjunto en concreto, los niveles de desarrollo de un país a otro no son tan dispares, aunque algunos como Sudáfrica, Marruecos o Argelia estén relativamente muy avanzados. Por lo que en un nuevo contexto africano en que el norte, especialmente el Magreb es cada vez más

amenazado de penuria o crisis alimentaria por el cambio climático³²¹, es posible que un nuevo regionalismo africano que asentara su centro neurálgico sobre estos países en concreto, favoreciera una verdadera creación de comercio, que acompañada de políticas específicas dinamizara el resto del continente.

Es que debido a que, en lo general el nuevo regionalismo (antes de que ascienda a una escala superior -modelo llamado rendimiento creciente- entre países desarrollados como en la Unión Europea) se construye inicialmente en torno a la especialización y a las ventajas comparativas; la complementariedad entre los países involucrados en el proceso así como las similitudes en sus niveles de desarrollos iniciales respectivos son importantísimas. En tanto que, estudiosos del regionalismo como Paul Samuelson, Schiff y Winters, Paul Krugman, etc., no dudaron en dejar subrayado la importancia de esas similitudes.

Así, en su homenaje a Walter Isard (conocido como el “padre” de la ciencia regional), Krugman pudo dejar escrito lo siguiente: *“The intellectual path to the “New Trade Theory” of the 1980s began with empirical observations in the 1960s, inspired mainly by developments in Europe. Both Balassa (1966) and Grubel and Lloyd (1971) observed that the formation of the European Common Market in 1958 was followed by rapid growth in manufactures trade among Western European countries. And this rapid growth posed a puzzle. First, why were these countries trading so much? They were similar in resources and technology”*³²². En substancia, puede percibirse que según el autor, si los primeros años del nuevo regionalismo europeo llegaran a ser tan exitosos en cuanto a creación de comercio o crecimiento, sería porque los entonces miembros eran similares en sus niveles iniciales de desarrollo.

Paul Samuelson, por su parte, que ya aseguraba en vísperas del regionalismo europeo, que el regionalismo favorece la igualación de los precios de los factores de producción, también llegó a insistir sobre la necesidad de diferencias no abrumadoras entre niveles de desarrollo de los países al inicio de la construcción regional. El autor se expresó de esta manera: *“But in attempting to devise a rigorous proof of the partial character of factor-price equalisation, I made a surprising discovery: the proposition is*

³²¹ Para más detalles sobre la penuria o crisis alimentaria en el Magreb, véanse Institut des Régions Arides (2009): Acte du colloque international « société en transition et développement local en zones difficiles, DEZLOD, Institut des Régions Arides (IRA), Djerba (Tunisie).

³²² Véanse Krugman P. (2015): “Interregional and international trade: different causes, different trends?”, en Nijkamp P. et al (eds): Regional science matters, Springer International Publishing, Switzerland, p 30.

false. It is not true that factor-price equalisation is impossible. It is not true that factor-price equalisation is highly improbable. On the contrary, not only is factor-price equalisation possible and probable, but in a wide variety of circumstances it is inevitable. Specifically: (1) So long as there is partial specialisation, with each country producing something of both goods, factor prices will be equalised, absolutely and relatively, by free international trade. (2) Unless initial factor endowments are too unequal, commodity mobility will always be a perfect substitute for factor mobility. (3) Regardless of initial factor endowment even if factors were mobile they would, at worst, have to migrate only up to a certain degree, after which commodity mobility would be sufficient for full price equalisation. (4) To the extent that commodity movements are effective substitutes for factor movements, world productivity is, in a certain sense, optimal; but at the same time, the imputed real returns of labor in one country and of land in the other will necessarily be lower, not only relatively but also absolutely, than under autarky.”³²³

En los puntos 2 y 3 de este epígrafe puede observarse cómo el autor alude insistiendo en que, aunque a largo plazo los efectos de creación de comercio pudiesen beneficiar a todas las partes; en el corto y medio plazo el regionalismo entre países con niveles de desarrollo inicial muy dispares contribuye a incrementar el desarrollo en el país más dotado en factores de producción. Fuera de ese percalce, normalmente el regionalismo favorece la igualación de los precios de los factores de producción. Se infiere que el regionalismo entre países muy dispares en sus niveles de desarrollo inicial favorece divergencia, por lo menos en el corto/medio plazo; el regionalismo entre países con niveles de desarrollo inicial similares (que no iguales de pobre y sin clara capacidad productiva o sin cierto nivel de ventaja comparativa) favorece convergencia y aumento de crecimiento.

Desde este mismo punto de vista, los autores Schiff y Winters quienes pudieron estudiar el regionalismo en relación con el desarrollo son todavía más explícitos: *“des pays disposant d’un avantage comparatif proche de la moyenne mondiale profitent davantage d’un AIR que des pays ayant un avantage plus poussé. En interposant un pays « intermédiaire » entre un pays « extrême » et le reste du monde on crée une distorsion dans les échanges du pays extrême, provoquant des changements de fournisseurs dans les importations. Mais le pays intermédiaire ne subit pas ces*

³²³ Véanse Samuelson P. (1948): op cit, p.169

changements de fournisseurs, ses échanges avec le pays extrême et avec le reste du monde étant moins proches de substituts possibles, et donc moins susceptibles de détournement. (...) A son tour, ceci implique qu'une union douanière entre deux pays pauvres tendra à causer une divergence, mais une union douanière entre deux pays riches favorisera la convergence (le pays le plus pauvre étant proche de la moyenne mondiale, il gagnera davantage que son partenaire)."³²⁴ Claramente, los autores dejan subrayado que el regionalismo entre países esencialmente pobres o con pobreza extrema favorece divergencia; igual que el regionalismo entre países ricos o muy desarrollados y países muy pobres. En cambio, el regionalismo entre países con niveles de desarrollo similares conduce a la convergencia de la unión mejorando los precios de los factores de producción y el nivel de vida en general.

Así pues, a raíz de esas aportaciones de estos estudiosos del regionalismo, tanto el diagnóstico del mal funcionamiento actual del nuevo regionalismo africano en la Unión Africana, como la posibilidad de reparación de esta deficiencia se hacen algo más precisos. Para empezar; la pregunta es, ¿desde su inicio, se ha construido la Unión Africana o nuevo regionalismo africano en torno a países con niveles similares de desarrollo? O en este marco africano, ¿se ha equiparado el nuevo regionalismo con la mayor solidaridad confundiéndolo con el mero acoplamiento de Estados de todo tipo, inclusive los fallidos o fantasmas? Puede que ¿aún exista la posibilidad de rectificar? En esa Unión Africana, ¿es realmente posible salir de este mero acoplamiento de Estados para construir un nuevo regionalismo racional sin que ningún país se quede fuera?

En las líneas anteriores, hemos podido mostrar que a pesar del enorme perjuicio causado por sus numerosos Estados fallidos o casi fallidos que constituyen un verdadero lastre en su avance, el mayor desafío de la Unión Africana tiene que ver con su capacidad para replantearse la articulación de sus miembros. Si descansara sobre un centro neurálgico fuerte y operativo, poco a poco, con políticas específicas iría dinamizando el resto del continente. Existe pues claramente, y sobre todo a la luz del conjunto de datos que hemos venido aportando a lo largo de este estudio, la posibilidad de racionalizar el nuevo regionalismo africano en el seno de la Unión Africana. Es más, si se reformara adecuadamente, ese regionalismo comunitario africano en la Unión Africana puede incluso volver a ilusionar en todo el continente. Es que el nuevo

³²⁴ Véanse Schiff M. y Winters A. (2004): *ibidem*, p. 78

regionalismo o regionalismo comunitario bien planteado y enfocado, imanta o mejor dicho magnetiza el entorno inmediato, creando crecimiento económico y desarrollo general, e implantando democracia e instituciones fuertes. Por lo que, actualmente en el escenario internacional, el nuevo regionalismo es incluso la mejor opción que se ofrece a la Unión Africana para solventar sus problemas de Estados fallidos.

b) En el escenario internacional no hay una solución multilateral o plurilateral mejor que el regionalismo comunitario para mejorar u optimizar la capacidad institucional y democrática estatal

Más arriba, hemos podido ver cómo los Estados elegían al nuevo regionalismo porque lo juzgaban más eficaz en comparación con el multilateralismo. Y en esta línea, pudimos ver con Walley, cómo toda una larga lista de razones comerciales, políticas, estratégicas, etc., urgían al Estado a inclinarse por el regionalismo. En efecto, al parecer el regionalismo tiene la virtud de poner directamente frente a frente a los verdaderos actores de un determinado proceso político concreto que se implementa en un lugar específico o franja territorial precisa. Lo que manifiestamente aumenta sus posibilidades de éxito. Pero no sólo eso; como nuevo regionalismo o regionalismo comunitario, el regionalismo puede llegar a ser una clara oportunidad de reforma para el Estado. Es que el nuevo regionalismo introduce en el Estado muchas medidas de obligado cumplimiento. En este marco, el lenguaje diplomático habitual de los Estados en las instancias multilaterales o plurilaterales se sustituye en gran medida por un verdadero compromiso de Estado. Asimismo, el acervo comunitario tanto institucional como cultural deviene parte del legado del Estado que trabaja a armonizar y adecuar su ordenamiento jurídico y sus prácticas institucionales a los estándares comunitarios. Inversamente, las entidades comunitarias velan por el cumplimiento estatal o nacional de las normas comunitarias, apostando por una perspectiva de evolución o construcción conjunta. Al lado de eso, a través del nuevo regionalismo y su corolario de libre cambio, el Estado irrumpe en una competición frenética de mercado que le obliga a trabajar constantemente sus capacidades intrínsecas o propias, si es que no quisiera ser un mero impulso del desarrollo de los demás Estados del proceso regional.

Por todo ello, en tiempos de paz y de desarrollo normal del Estado, que no de guerra o posguerra u otras calamidades, el nuevo regionalismo es la mejor opción que se ofrece en el escenario internacional para dinamizar la capacidad institucional del Estado. En efecto contrariamente al multilateralismo o al plurilateralismo, el nuevo regionalismo tiene asumido en su concepción y diseño, el arreglo de las cuestiones de soberanía. Puede ordenar al Estado medidas obligatorias e incluso apremiantes. Desde esta perspectiva, el nuevo regionalismo podría ser una verdadera oportunidad en el seno de la Unión Africana para solventar el reiterado problema de Estados fallidos. Pero para eso, obviamente, hace falta que dicha Unión Africana deje su estado o forma actual y se convierta en un verdadero nuevo regionalismo, es decir uno técnica y substancialmente racional.

CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores, hemos podido concretar las implicaciones de la convivencia entre la falla o fragilidad estatal y el supranacionalismo en el seno de la Unión Africana. Hemos podido ver que el término Estado fallido o Estado frágil es un concepto polémico cuyos contornos permanecen difíciles de asir. Lo que genera un debate intenso y continuo entre estudiosos. Sin embargo, a pesar de esa contienda viva y belicosa entre autores, en la vida real, por lo menos en África, los efectos de la falla o fragilidad estatal son tangibles e incluso palpables. Asimismo, según los datos del *Fund for Peace* 2015, de los miembros actuales de la Unión Africana, 4 (Somalia, Sudan, Sudan del Sur, República Centroafricana) se encuentran en estado de fallido; 7 en situación de fragilidad avanzada, y otros 16 en situación de fragilidad. Lo que suma casi dos tercios de los miembros actuales de la Unión Africana, con todo su corolario de desolación y desamparo en las poblaciones africanas.

Paralelamente, en el marco de la construcción regional, el Estado fallido o frágil constituye un problema añadido. Es un verdadero lastre en el avance del nuevo regionalismo africano. Como ausencia, por ejemplo, de capacidad institucional, estatal y organizativa, imposibilitan una recaudación óptima que pueda suplir e incluso mejorar

las recetas aduaneras previas a la eliminación de las barreras arancelarias y tarifarias que establece el nuevo regionalismo. Como capacidad estatal tan sólo nominal sin realidad efectiva, obstaculizan el papel del Estado en el funcionamiento del libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo. Así, contrariamente a la percepción generalmente expandida del nuevo regionalismo como herramienta de desarrollo, en este marco en concreto ese fenómeno se vuelve incluso algo nefasto para el propio desarrollo del Estado.

Por ello, y sobre todo teniendo en cuenta el número extenso de los Estados fallidos o frágiles en el seno de la Unión Africana, hemos querido indagar por saber si fuera posible sumar Estados pobres y más Estados pobres y esperar conseguir un nuevo regionalismo. Nos hemos preguntado concretamente cuál podría ser el límite tolerable de pobreza estatal en que fuera posible asentar una construcción óptima o por lo menos aceptable del nuevo regionalismo. El estudio revela que el nuevo regionalismo entre países esencialmente pobres o con pobreza extrema favorece divergencia; igual que el regionalismo entre países ricos o muy desarrollados y países muy pobres. En cambio, el regionalismo entre países con niveles de desarrollo similares conduce a la convergencia de la unión mejorando los precios de los factores de producción y el nivel de vida en general.

Por consiguiente el nuevo regionalismo es factible en la Unión Africana. Pues en ella, no todos los países presentan un panorama de ventajas comparativas sombrío. Países como Nigeria, Sudáfrica, Marruecos, Túnez, Namibia, Botsuana, Egipto, Angola, Argelia, Mauricio, Kenia, Seychelles, Ghana, Tanzania, Cabo verde, Zambia, gozan de muchas ventajas comparativas cerca de la media mundial. Es más, esos países disponen claramente de los mejores factores de producción (técnica, tecnológica, manufactura, infraestructura, disponibilidad de capital, mano de obra cualificada, etc.) del continente. Por otra parte, entre ellos, los niveles de desarrollo de un país a otro no son tan dispares, aunque algunos como Sudáfrica, Marruecos o Argelia estén avanzados. Por lo que en un nuevo contexto africano en que el norte, especialmente el Magreb es cada vez más amenazado de penuria o crisis alimentaria por el cambio climático, es posible que un nuevo regionalismo africano que asentara su centro neurálgico sobre estos países en concreto, favoreciera una verdadera creación de comercio, que acompañada de políticas específicas dinamizara el resto del continente. En el siguiente capítulo, compartiremos algunas reflexiones a este respecto.

CAPÍTULO 7

**DE LA VIABILIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN
AFRICANA: LA UNIÓN AFRICANA, SER “UNA RUEDA”
CON UN “COJINETE” CENTRAL Y SUBSTANCIAL Y
CON “RADIOS” QUE SUSTENTEN EL CONJUNTO Y
CONDUCE A UNA DIRECCIÓN COMÚN**

INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores, hemos podido, desde las herramientas de análisis que facilitan la ciencia política en general y las relaciones internacionales en particular, circunscribir objetiva y rigurosamente las dificultades y malogros continuos de la Unión Africana. En efecto, partiendo de su sintomático anquilosamiento actual, hemos podido dar con las causas profundas y más nítidas de su vigente situación patológica, de manera que puede incluso intentarse alguna “posología” para su optimización.

Recuérdense, la Unión Africana se define a sí misma como un nuevo regionalismo. Si los líderes africanos se apresuraron en proclamarlo en su Acta Constitutiva, es sobre todo a partir, tanto de su entramado institucional o estructura orgánica como del derecho regulador u ordenamiento jurídico que se confirma esa naturaleza política. Es más, fraguando por esas mismas sendas reguladoras e institucionales, se constata incluso claramente que la Unión Africana es un regionalismo comunitario aunque naciente. Esta constatación o asunción, precisamente, no tardó en desatar las euforias. Puesto que la Unión Africana se construye a la imagen de la Unión Europea, se empezó a equiparar ambos procesos de integración regional. Sin embargo, rápidamente, la comparación deja en evidencia cierta dicotomía. Si puede afirmarse que en la forma y en la teoría ambas instituciones regionales son bastante similares, en su realidad fáctica respectiva las mismas permanecen totalmente opuestas. Es que construir substancialmente un nuevo regionalismo o regionalismo comunitario como la Unión Europea no es nada baladí.

Precisa de capacidad estatal e institucional, recursos, cierta dotación en factores de producción, cierto dominio de la ciencia regional especialmente el libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo, la complementariedad de los países involucrados, niveles similares de desarrollo, inclusive ventajas comparativas cerca de la media mundial, etc. En África, estos elementos escasean. De los 54 países miembros de la Unión Africana, 34 se encuentran en la lista de los países más pobres del mundo. Según los datos del *Fund for Peace* 2015, al menos 37 países de esta misma Unión se encuentran en estado de fragilidad avanzada. Por otra parte, a pesar de que el nuevo regionalismo es cada vez más una herramienta privilegiada del desarrollo global, de la economía mundializada, en África, su construcción parece descansar principalmente sobre el panafricanismo. No obstante si antaño el sufrimiento común de africanos por la esclavitud, la discriminación

u otra colonización pudieron incentivar espontáneamente cierta unión o solidaridad panafricana, hoy no existen, en el continente, claros referentes comunes que pudiesen naturalmente impulsar o alentar esa unión. Nuevamente la realidad nítida africana es que Nigeria no es Niger ni Mali, Sudáfrica no es Liberia ni Sierra Leona, Namibia no es Gambia, Angola no es Guinea Bissau, etc. Las diferencias existentes entre los países del continente son más descomunales que nunca. Aún así, de cara al nuevo regionalismo se ha estado conjugando de igual manera todos los países del continente, es decir países fallidos, casi fallidos o frágiles (los más numerosos) con los de capacidad relativa.

Por ello, en este trabajo, hemos querido analizar la convivencia entre la falla o fragilidad estatal y el supranacionalismo. Buscamos asimismo saber si fuera, concreta y particularmente, posible sumar países con pobreza relativa y más países pobres con el fin de conformar el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario. Y en caso de que eso fuera, percatarnos de cuál podría ser el límite tolerable de dicha pobreza estatal. El estudio de varias fuentes en relación con esta cuestión al que hemos procedido, revela que el nuevo regionalismo entre países esencialmente pobres o con clara pobreza extrema favorece divergencia. Del mismo modo, el nuevo regionalismo entre países extremos, es decir países ricos, muy desarrollados o relativamente ricos y países muy pobres favorece divergencia. En cambio, el nuevo regionalismo entre países con niveles de desarrollo similares, ya sean países de pobreza relativa pero con algunas ventajas comparativas cerca de la media mundial, conduce a la convergencia de la unión mejorando los precios de los factores de producción y el nivel de vida en general.

Partiendo de esta base, hemos querido inducir en defensa de un nuevo regionalismo o regionalismo comunitario africano que, en la Unión Africana, se asentara sobre un núcleo central y substancial de países capaces, y que liderara la integración atrayendo e incorporando decisiva y paulatinamente los demás países del continente. Varias razones, como hemos venido mostrando a lo largo de este estudio, nos confortan en esta postura. Uno, el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario tiene una dimensión técnica trascendental. No se trata tanto de sumar aritméticamente ciertos países de alguna determinada región como de conjugar las capacidades estatales de dicha región. Dos, el libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo es beneficioso, con real posibilidad de creación de comercio, pudiendo evitar un gran desvío de comercio, sólo en un entorno de países complementarios y con ventaja comparativa cerca de la media mundial. Tres, no todos los países de África presentan, con respecto al resto del mundo, un panorama

de ventajas comparativas sombrío. Al menos una quincena de países africanos gozan de ventajas comparativas (infraestructuras, técnica, tecnología, mano de obra cualificada, etc.) cerca de la media mundial. Cuatro, si bien en el escenario internacional, todos los países son jurídicamente iguales; en África, es naturalmente que éstos son desiguales entre sí. Asumir esta desigualdad natural en la construcción del nuevo regionalismo no es fomentar una doble velocidad en la integración, al contrario es apostar por más eficacia en la misma. Cinco, en un nuevo contexto africano, en que el norte (el Magreb) se encuentra cada vez más amenazado por la penuria alimentaria y que el sur alberga 60% de las tierras cultivables del mundo, es naturalmente que un nuevo regionalismo bien enfocado sería oportuno pudiendo resultar exitoso.

Enlazando con este argumentario, el objetivo en este capítulo es intentar explicar detalladamente la idoneidad y necesidad de la apuesta por un centro neurálgico en el nuevo regionalismo africano para dinamizar nuevamente toda la Unión Africana y volver a situarla en el camino del progreso. El capítulo en sí se articula en 3 partes. En la primera parte, explicamos por qué apostar por un centro neurálgico, motor del nuevo regionalismo no es fomentar doble velocidad en la integración sino impulsar su eficacia y progreso. En la segunda parte, damos cuenta de la factibilidad de ese nuevo regionalismo geosociedad africano que parte de los miembros del núcleo que elegimos, precisando de manera detallada las razones de esa elección. Una vez, el núcleo conformado y encarrilado, proponemos en una tercera parte algunas ideas para que pueda conducir el conjunto de la Unión hacia una dirección común.

1. EL NUEVO REGIONALISMO COMO TÉCNICA CIENTÍFICA Y APUESTA DELIBERADA DE LA UNIÓN AFRICANA: SER UN “COJINETE” CON “RADIOS” EN ÁFRICA NO ES DOBLE VELOCIDAD, ES EFICACIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

En su libro *8 leçons d'histoire économique*, Jean Marc Daniel, acertadamente, hacía notar que a pesar de los sarcasmos que inspiran las predicciones de “coyunturistas” desmentidas por la realidad; a pesar de las diatribas ideológicas contra la economía de mercado que garantizan a sus autores la simpatía de una parte de la sociedad, la ciencia económica ha adquirido sino certidumbres acerca de lo que hay que hacer para alcanzar

ciertos resultados³²⁵. En realidad es casi toda la ciencia social que ha venido adquiriendo esa certidumbre sobre lo que hay que hacer o dejar de hacer para alcanzar ciertos resultados en la sociedad. Naturalmente, puede que sea preciso, como vimos con los autores críticos, que la sociedad al no ser estática, los supuestos cognitivos y normativos que se aplican a ella, tampoco pueden permanecer estáticos. Sin embargo, quizá ese planteamiento crítico fuera simplemente para mejorar dichos supuestos cognitivos o normativos y por ende la sociedad misma, ya que la historia incluso secular de los humanos nos demuestra que la evolución o cambio en las sociedades, escasamente significó ruptura total con el pasado.

Bajo esas premisas, puede afirmarse que el nuevo regionalismo como ciencia, no es improvisación, tampoco es ocurrencia. Es sobre todo un conjunto de lógicas racionales y coherentes articuladas en el marco de la región con el fin de un mejor desarrollo de la misma. Creemos por lo tanto, desde la ciencia política, especialmente las relaciones internacionales y todos los datos empíricos que hemos venido exponiendo a lo largo de este trabajo, que en África, en una Unión Africana repleta de Estados fallidos o casi fallidos, esas lógicas racionales y coherentes pasan por asentar la construcción del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario sobre un núcleo de países capaces. Y decirlo, no es abogar por una doble velocidad en el proceso de integración africana. Es que el nuevo regionalismo antes de conducir a la integración o al desarrollo, primero tiene que ser real, tangible, sustancial, no tan sólo figurativo o meramente esquemático. Lo que normalmente es posible sólo si su construcción descansa sobre unos Estados capaces.

**a) La Unión Africana a partir de un núcleo de países capaces:
más posibilidad de creación de comercio, y de políticas
macroeconómicas y de estabilidad racionales y factibles**

Habiendo explicado largamente (véanse capítulo 6 de este trabajo) el perjuicio que supone la falla o fragilidad estatal para el desempeño óptimo del nuevo regionalismo, la idoneidad o necesidad de asentar el mismo sobre unos Estados capaces para su logro transluce casi automáticamente. Evidentemente, si el Estado fallido o frágil constituye un lastre para el avance del regionalismo; si el problema principal de ese progreso en el

³²⁵ Véanse Daniel JM (2012): Ibidem, p13

marco africano tiene que ver con la capacidad estatal e institucional, el contar con unos Estados capaces en ese mismo marco deviene susceptible de suplir resolutivamente este mayor problema que arrastra el nuevo regionalismo africano. Ahora bien, es preciso insistir en que la idea de apuesta por un núcleo capaz en este proceso de integración africana, defendida en este trabajo, no significa en absoluto abandonar a su suerte a los demás países fallidos, débiles o frágiles. Simplemente se trata de conjugar mejor las capacidades reales y sustanciales de modo a aunar o disponer de una fuerza suficiente que pueda ejercer de locomotora para el avance de la integración.

Recuérdense el ejemplo analógico de aquella familia asolada por la crisis, en que de los 10 miembros, 7 se encontraban parados sin ningún subsidio de paro. La propuesta A que valoraba tan sólo la solidaridad natural y los vínculos de parentesco en su intento de solución de esa situación dramática, al final resultó ser catalizadora de tremendas divisiones. Pues la carga o magnitud del desempeño que proponía era demasiado grande que los medios o capacidades naturalmente disponibles para soportarla. Por lo que, obviamente, consiguió que se erosionasen las pocas aptitudes que quedaban en la familia tras el golpe de paro masivo y que la pobreza se expandiese a toda la familia por igual, peligrando cualquier futuro. En cambio, la propuesta B que se tomó un tiempo de sacrificio para conjugar razonable y eficazmente las capacidades disponibles pudo poner en marcha una verdadera locomotora para la familia, asegurando el presente de los parados y garantizando el futuro de todos.

Aprendiendo de la experiencia de esta familia, creemos analógicamente que el no tomarse u otorgarse un tiempo, en la Unión Africana, para construir un núcleo capaz de conducir el nuevo regionalismo a buen puerto, es francamente erosionar o desgastar las capacidades relativas vigentes. En tanto que, está ya bastante demostrado que el nuevo regionalismo entre países extremadamente dispares no produce bienestar o por lo menos convergencia. Pues para que el nuevo regionalismo desembocara realmente en creación de comercio; para que esa creación de comercio en gran medida beneficiase en modo más o menos igual a todos los miembros, hace falta que esos miembros tengan un nivel similar de desarrollo al inicio del proyecto de integración, es decir, que tengan ciertas ventajas comparativas capaces de competir en el mercado que van a crear. Naturalmente cuando esos primeros pasos cruciales no se hayan tomado en cuenta o no se hayan tomado suficientemente en cuenta, el nuevo regionalismo se queda sin clara posibilidad de creación de comercio, inclusive sin real oportunidad de profundización.

Es lo que explica, por ejemplo, el que en el seno de la Unión Africana, el comercio intra-regional permanece escaso. Si en 2014 Jessica Pugliese de la Brookings Institution apuntaba un 12%, en 2016, las previsiones de la African Economic Outlook (AEO), (informe del Banco Africano de Desarrollo, coeditado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)), señalan una cifra alrededor de un 16%. El AEO 2016 se expresa del modo siguiente: *“Policy makers need to quickly address three key issues to bolster income convergence in Africa’s regional communities. First, there are huge differences within and between Africa’s regions. Intra-African trade remains the lowest among all the continents. In 2014, trade between regions accounted for approximately 16% of Africa’s total. For Asia, Europe and the Americas, intra-regional trade represented, on average, about 61%, 69% and 56%, respectively, of their total trade in 2014. There are also differences between Africa’s regions. CEMAC has the lowest proportion of intra-regional trade, a commonly used measure of regional integration, at just 2.1% in 2014. This is mainly because of the limited trade integration in this economic zone. The EAC and SADC are Africa’s most integrated regional communities. In 2014, the SADC had the highest proportion of intra-regional trade at 19.3% of its total trade followed by the EAC at 18.4%. WAEMU and SACU had intra-regional trade proportions of 15.3% and 15.7%, respectively.”*³²⁶ Asimismo, si el comercio intra-regional, como también se subraya en este epígrafe, es la variable comúnmente utilizada para medir la integración regional, puede entonces decirse que la integración en el seno de la Unión Africana está muy lejos de ser realidad. Peor, contrariamente a dicha Unión Africana, en regiones como Asia o América donde ni siquiera se goza de claros regionalismos comunitarios, el comercio intra-regional es casi 4 veces más dinámico.

La razón principal de ese suceso, como claramente puede asirse también en el epígrafe, tiene que ver sobre todo con las diferencias o disparidades tanto entre los países miembros de la Unión Africana como entre miembros de sus comunidades subregionales. No que en concreto esas diferencias a que se hace referencia fueran culturales, históricas, etc., simplemente se trata de claras diferencias en la dotación en factores de producción, diferencias de niveles de desarrollo, diferencias de capacidad estatal e institucional, diferencias en las ventajas comparativas. Veámoslas con más

³²⁶ Véanse African Development Bank, Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations Development Programme (2016): African economic outlook: sustainable cities and structural transformation, 15th Edition, OECD Publications, p. 83

ahínco recurriendo a un cuadro más detallado sobre dicho comercio intra-regional africano.

Cuadro 10: Porcentaje del comercio intra-regional en la Unión Africana y sus comunidades subregionales

Unión Africana y sus comunidades subregionales	Porcentaje comercio intra-regional de los años		
	2000	2010	2014
CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria de África Central)	1,19 %	2,74%	2,08%
COMESA (Mercado Común de África del Este y del Sur)	4,82%	7,36%	11%
EAC (Comunidad de África del Este)	17, 73 %	18,65%	18,37%
ECOWAS (Comunidad Económica de África del Oeste)	8,91%	8,27%	8,92%
SACU (Union Aduanera de África del Sur)	2,56%	14,47%	15,67%
SADC (Comunidad de África del Sur para el Desarrollo)	11,73%	18,18 %	19,34%
WAEMU (Unión Económica y Monetaria de África del Oeste)	15,24%	12,70%	15,30%
África del Norte	2,52%	3,69%	5,32%
Unión Africana	9,18%	13,80%	15,71%

Fuente: African Economic Outlook 2016, p. 83

Asimismo, como vemos en este cuadro, puede decirse, por lo menos en el marco africano, que las diferencias que impiden el comercio intra-regional no son ni culturales ni por carencia de proximidad. En la CEMAC (Camerún, Chad, República Centroafricana, Gabón, Congo, Guinea Ecuatorial), por ejemplo, la vecindad y la larga historia compartida no impiden que la región acontezca el más bajo promedio de comercio intra-regional. Pues en esta región, generalmente, se carece de capacidad estatal e institucional. La democracia es escasa. Los factores de producción son casi ausentes. Los Estados relativamente ricos como Guinea Ecuatorial, Congo o Gabón, lo son por el petróleo. Sin embargo, casi todos los Estados de la región son o bien en estado de fallido o de fragilidad avanzada o bien claramente “apresados”.

En cambio, si puede señalarse algunas diferencias que impidiesen el comercio intra-regional en África del Norte, no serían diferencias relativas ni a la dotación en factores de producción ni culturales ni por disimilitudes de niveles de desarrollo, sino claras diferencias conflictivas o belicistas latentes. La idea del gran Marruecos, por ejemplo, proyecto acariciado por Marruecos desde hace décadas, pasaba por incorporar al país jerifiano no sólo Sahara Occidental sino que también gran parte de Argelia, de Mauritania e incluso de Túnez. Pero no sólo eso, también Argelia y Marruecos aún permanecen particularmente enfrentados por el caso Sahara Occidental. Por lo que esas diferencias belicistas latentes hacen que la voluntad de integración, por lo menos en el plano político, es casi escasa en el Norte africano. De hecho, la Unión Magreb Árabe (UMA), creada como comunidad subregional de la Unión Africana en la región nunca despegó realmente. Sin embargo, debido al nuevo contexto de amenaza de penuria alimentaria en dicha región, puede que se registre un cambio sustancial en la política en lo relativo a la integración. Prueba de ello, Marruecos, por ejemplo, tras 32 años de ausencia, dada la admisión a principios de los 80 de Sahara Occidental como miembro de la unión africana, acaba de anunciar, con ocasión de la 27 sesión ordinaria de la misma, el pasado julio en Kigali (Ruanda), su voluntad de volver a formar parte de ella.

Más allá de este caso peculiar de la región africana del Norte, puede observarse en el cuadro que, en las regiones donde se goza de más países con capacidades estatales e institucionales o niveles de desarrollo relativamente estimables e incluso mayormente similares, el promedio de comercio intra-regional es algo elevado. Asimismo, si nos centráramos, por ejemplo, sobre la SADC (Angola, Botsuana, Sudáfrica, Tanzania, Namibia, Mozambique, Seychelles, Mauricio, Zambia, Malawi, Suazilandia, Lesoto,

Madagascar, Congo RDC, Zimbabue) que evidencia el promedio de comercio intra-regional más elevado de África, vemos que es manifiestamente la región de África subsahariana con más países relativamente desarrollados. De lejos, es también la región con más países democráticos de África. Países como Mauricio, Sudáfrica, Tanzania, Seychelles, Malawi, Namibia, Zambia, Mozambique además de ser democráticos gozan de instituciones fuertes y estables. Es más, según los datos del PNUD 2015, Botsuana, Namibia, Sudáfrica, Zambia, Mauricio, Seychelles, por ejemplo, tienen un índice de desarrollo humano muy por encima de la media mundial. De manera que en la región, de Sudáfrica (3era economía africana) a Angola (5ta economía africana) pasando por Botsuana, Mauricio, Seychelles, Namibia, Zambia, los factores de producción son relativamente abundantes aunque exista una gran diferencia entre esos países y países como Congo RDC, Zimbabue, Madagascar, Lesoto o Suazilandia, etc.

Contrariamente a la SADC, en la ECOWAS (Nigeria, Gana, Costa de Marfil, Cabo Verde, Senegal, Gambia, Guinea, Benín, Togo, Mali, Burkina Faso, Niger, Liberia, Sierra Leona, Guinea-Bissau) tan sólo dos países (Gana y Cabo verde) tienen un índice de desarrollo humano por encima de la media mundial. Por lo que constituyen junto con el gigante Nigeria (1era economía africana) y escasamente Senegal, los únicos Estados de la región con capacidad estatal e institucional. Se infiere que los factores de producción son escasos. Así pues, si en la forma y en la teoría la integración parece avanzar en esta región, en la realidad fáctica esa integración permanece lejana (apenas 8,92% de comercio intra-regional) debido al número cuantioso de Estados con falla o fragilidad estatal e institucional incluso avanzada que conforman la región.

En definitiva, como vemos a partir del cuadro, la creación de comercio en el marco del nuevo regionalismo precisa de Estados capaces en el proceso de integración. También precisa de niveles de desarrollo similares entre dichos Estados, y sobre todo de políticas regionales con ese fin. En efecto, los Estados capaces con niveles de desarrollo relativamente estimables, normalmente son dotados en factores de producción pudiendo dinamizar el comercio intra-regional, indicio fehaciente de la integración. Hacen posible y factible la articulación e incluso implementación de las políticas macroeconómicas regionales que sustentan la dinámica de integración. Conducen mejor el nuevo regionalismo a buen puerto. Hacen que esa construcción del nuevo regionalismo sea atractiva suscitando el interés y el esfuerzo de participación de los Estados que no quieren quedarse al margen del desarrollo que se construye. En África, por ejemplo,

Seychelles más al este que al sur del continente, prefiere formar parte de la SADC antes que de la EAC. La explicación reside en que la SADC al unir más Estados capaces, es más atractiva que la EAC. Se infiere que, manifiestamente, no en vano abogamos por la apuesta por un núcleo capaz en la Unión Africana que pudiese ejercer de locomotora.

**b) La Unión Africana a partir de un núcleo de países capaces:
más posibilidad de integración efectiva del mercado inclusive
financiero, natural acelerador de integración regional**

Igual que se insiste en el African Economic Outlook 2016, es comúnmente (por no decir universalmente) que se admite el grado de intensidad del comercio intra-regional como índice por excelencia de la integración en el nuevo regionalismo. Pero, como vimos en el capítulo 5 de este trabajo, si hay una cosa más compleja en lo relativo al nuevo regionalismo, especialmente el regionalismo comunitario, es sin duda la construcción del mercado interior comunitario. Pues en lo que a eso respecta, no basta con eliminar las barreras tarifarias y no tarifarias aduaneras en las fronteras entre Estados miembros. Tampoco basta con fijar una tarifa de exterior común solventando de facto los problemas relativos a las reglas de origen sobre los productos o mercancías. No basta con garantizar la libre circulación de mercancías y bienes, la libre circulación de personas tanto profesionales como meros ciudadanos, la libertad de establecimiento, la libre circulación de capitales y de servicios, la prohibición firme de restricciones cuantitativas de mercancías entre países miembros, la interdicción manifiesta de medidas fiscales discriminatorias entre países miembros, la proscripción firme y clara de tratos de favores de productos nacionales a expensas de mercancías de otros Estados miembros. El mercado comunitario o interior en el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario es todo eso y mucho más.

Pongámonos un ejemplo. Considérense dos países vecinos Botsuana y Zimbabwe que además de ser vecinos están en un proceso de construcción de mercado común o unión económica a través de la SADC e incluso la Unión Africana. El mercado común (eliminación de las barreras tarifarias y no tarifarias al comercio, libre circulación de los factores de producción –capital, mercancía, personas, bienes-) entre ambos significa que el mercado de uno de esos dos países queda expuesto al mercado del otro y viceversa. Ahora bien, Botsuana es rico (primer productor mundial de diamante), Zimbabwe no tanto. En momentos de auge a escala mundial del precio del diamante, es más que

probable que en Botsuana se registre un enorme incremento de liquidez. Lo que ciertamente puede generar una inflación en el país. Pero la inflación en un país relativamente rico, con política monetaria autónoma, no es, a corto/medio plazo, un tanto nociva debido a la cualidad de la circulación de la moneda. El problema ocurre cuando merced a aquella eliminación de barreras al comercio, los botsuaneses acuden a Zimbabwe para gastarse el capital que les sobra.

Conforme vaya generalizándose ese movimiento, también irá incrementándose la inflación en Zimbabwe. La inflación en un país pobre como Zimbabwe, significa casi literalmente “ahorcamiento” de los hogares o familias, puesto que este argot (inflación) muy usual entre economistas significa simplemente pérdida repentina de capacidad de compra de una determinada moneda. Concretando, significa que si antes se podía por una cantidad X de dinero comprar dos plaquetas de chocolate, con la inflación (subida general de los precios) ahora se puede, por ejemplo, comprar tan sólo una plaqueta de chocolate por la misma cantidad X de dinero. Desde esta perspectiva, la inflación a medio/largo plazo, sobre todo en un país pobre, también es una manera cínica de borrar el crédito de los acreedores. Pues si, por ejemplo, un acreedor hubiese comprado una obligación por una cantidad de capital que equivalía a 10 plaquetas de chocolate, de repente se encontraría con que la cantidad invertida le vale tan sólo 5 plaquetas debido a la inflación. A este respecto, se habla, en lenguaje keynesiano, de “eutanasia de los rentistas”. Y con los expertos monetaristas de la nueva macroeconomía, también se asegura que la inflación de hoy es el paro de mañana. En cualquier caso, la inflación suele, a medio/largo plazo, desembocar en un nerviosismo entre acreedores y una desconfianza letal para la economía del país en el futuro próximo, ya que generalmente esta desconfianza suele convertirse en una crisis tremenda de financiación del Estado.

Es por esas razones que resulta particularmente importante para el Estado, luchar contra la inflación. En el marco del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario, por ejemplo, es un fenómeno que incluso puede causar graves desequilibrios económicos poniendo en entredicho las reglas de libre circulación de capitales. En efecto ante la inflación los Estados con política monetaria autónoma pueden llegar a proceder a ciertos ajustes macroeconómicos: fluctuación de las paridades, disminución de tipos de interés, aumento por sus bancos centrales de las tasas de refinanciación, etc. Estas medidas tienen la virtud de reducir la masa monetaria, conteniendo asimismo la inflación; pero al fijarse de manera unilateral, no dejan de crear otros problemas graves de desequilibrios

económicos y serios problemas de tesorerías para las empresas multinacionales u otros emprendedores comunitarios en el mercado común.

De ahí que, en el marco del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario, precisamente, fuese necesario el contar con una política común o única de estabilidad macroeconómica, si es que lo que se quiere fuera construir una verdadera integración regional de dicha naturaleza o calado. Ahora bien, la política regional única de estabilidad macroeconómica precisa de Estados especialmente capaces. Requiere mucha pericia y mucha solidez institucional del Estado. Puede llegar a abarcar muchos temas: control de la inflación pero también de la deflación, control del gasto, control de la deuda, control de las fluctuaciones de las paridades, política presupuestaria armonizada, integración del mercado financiero, política fiscal unificada, integración de la banca y del mercado bancario, producción común, etc. Acelera de manera extraordinaria la integración pero también la expone a un riesgo incommensurable. Por lo que sin cierta capacidad y solidez institucional de los Estados involucrados, en caso de dificultad en un Estado miembro, el contagio que se desprenderá puede llegar a ser particularmente demoledor.

En África, en el marco de la Unión Africana, tan sólo una quincena de Estados parecen realmente capacitados a emprender semejante viaje. Por eso, habida cuenta, esa dimensión técnica trascendental del nuevo regionalismo o regionalismo comunitario, defendemos en este trabajo que, su construcción en el marco de la Unión Africana deba necesariamente empezar por integrar esos países capaces.

2. DE LA FACTIBILIDAD DE UN NÚCLEO LOCOMOTOR EN LA UNIÓN AFRICANA: UNOS ESTADOS AFRICANOS SON CAPACES, TIENEN VENTAJA COMPARATIVA CERCA DE LA MEDIA MUNDIAL Y PERTENECEN A UNA MISMA REGIÓN CONTINENTAL YA EN PROCESO DE INTEGRACIÓN

En el marco de la Unión Africana, debido a la situación general de falla estatal y a la inmensidad del territorio que cubre (30 millones de Km², es decir, 3 veces el continente europeo en su conjunto), al menos 3 preguntas transparentan cuando se aborda la cuestión de un núcleo locomotor para conducirla: ¿qué Estados podrían constituir ese núcleo? ¿Más allá de la fragilidad estatal, por qué unos Estados en concreto y no otros?

¿Cómo se articularía esta unión nuclearia en caso de que los países seleccionados no fueran vecinos naturales o mejor dicho no compartan frontera?

Para empezar, Maurice Schiff y Alan Winter, de manera casi tajante, ya advirtieron: *“Evidemment, les avantages du régionalisme seront plus grands si l’on trouve le meilleur partenaire. La notion courante d’un partenaire commercial naturel n’est pas utile dans ce domaine”*³²⁷. Las ventajas del regionalismo son mayores si se unen los países adecuados. La idea de miembros o socios naturales es inútil en esta cuestión. Asimismo, queriendo insistir sobre la necesidad casi absoluta de complementariedad entre países partícipes del nuevo regionalismo (por lo menos antes de su maduración), como subrayado con anterioridad en este trabajo, los autores afirman su posibilidad de beneficios si se articulase desde países particularmente capaces. Por otra parte, esa misma exigencia de capacidad les conduce a casi infravalorar los vínculos naturales entre Estados partícipes del nuevo regionalismo. En efecto, puede que en el marco del nuevo regionalismo geoeconomía, esos vínculos naturales no fueran importantes.

Panagarya, por ejemplo, asegura: *“there is nothing in economic theory which says that countries located far apart must gain less from trade than those located close to each other”*³²⁸. Así, puede que tanto empíricamente como teóricamente no se encontrase base alguna que refutase de manera plausible esas aseveraciones de este autor. No obstante, en el marco del regionalismo geosociedad o nuevo regionalismo comunitario, los vínculos naturales como pertenencia a la misma región o continente no son del todo menos importantes. Pero eso sí, ello no quita que, como vimos con las comunidades subregionales de la Unión Africana, para la viabilidad del nuevo regionalismo geosociedad, las capacidades estatales e institucionales y las dotaciones en factores de producción preponderasen con respecto a vínculos naturales como compartir fronteras u otras historias culturales comunes.

Con vista en estas precisiones, hemos querido subrayar detalladamente el qué, el por qué, el cómo y el para qué del núcleo locomotor que proponemos en la Unión Africana.

a) La Unión Africana en sus circunstancias actuales de falla estatal y el objetivo de nuevo regionalismo: un posible núcleo locomotor, perder “peso” para ganar junto la “carrera”

³²⁷ Véanse Schiff M. y Winter A. (2004) : Ibidem, p.17

³²⁸ Véanse Panagarya A. (1999): idem, p.16

Aplicando a la Unión Africana la exigencia de capacidad estatal e institucional, exigencia de factores de producción o ventaja comparativa cerca de la media mundial, y de complementariedad de los miembros, elementos necesarios para la viabilidad del nuevo regionalismo, puede distinguirse al menos una quincena de países capaces de constituir un núcleo sólido, pudiendo ejercer de locomotora, y que llevara a buen puerto el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario africano. Así, desde variables como la magnitud de la economía o el PIB, la renta per cápita, el crecimiento económico, la dotación en factores de producción, la estabilidad institucional, el nivel de desarrollo, etc.; países como Nigeria, Sudáfrica, Argelia, Egipto, Túnez, Angola, Marruecos³²⁹, Kenia, Tanzania, Gana, Botsuana, Mauricio, Seychelles, Namibia, Cabo Verde, Zambia, Guinea Ecuatorial, Gabón, manifiestamente, parecen preparados para articular conjunta y resolutivamente ese núcleo locomotor del nuevo regionalismo en la Unión Africana. Es más, este conjunto, al incluir países que se distribuyen entre las principales subregiones de África (norte, sur, este, centro, oeste), resulta bastante representativo de la Unión. Paralelamente, cabe precisar que, aunque menos capacitado, Etiopía, al tener una relación especial con la Unión por servirle de sede, integraría este grupo. Libia, por su parte, a pesar del efecto devastador de la guerra sufrida, no deja de ser un candidato potencial por formar parte de ese núcleo.

La selección de los miembros del núcleo: las variables “economía”

Con base en los datos que ofrecen tanto el African Economic Outlook 2016, el retrato estadístico 2015 de la Unión Africana en relación con la Unión Europea, como el Banco mundial o el Fondo Monetario Internacional, puede afirmarse que los países sus-citados son las economías más dinámicas de África. Asimismo de los 18 países mencionados, 12 gozan de una renta per cápita de más de 3000 \$ US cuando la media africana es en torno a 1600 \$ US. Algunos países como Seychelles (15476 \$ US), Guinea Ecuatorial (11120,9 \$ US), Mauricio (9116,8 \$ US), o superan los 10000 \$ US de renta per cápita (la media mundial en 2015), o se acercan bastante a este promedio³³⁰. 10 países (Seychelles, Guinea Ecuatorial, Mauricio, Gabón, Botsuana, Sudáfrica, Argelia, Angola,

³²⁹ El país jerifiano aún no forma parte de la Unión Africana, pero dada su voluntad manifiesta de volver a formar parte de la integración africana; todo apunta a que en la 28 asamblea ordinaria de la Unión, en Enero de 2017, su membresía probablemente será efectiva. Hemos incluido entonces el país jerifiano (Marruecos) en los análisis, dada la ilusión y alegría general que, en el continente, causó la expresión de esa voluntad de volver a formar parte de la Unión Africana en la 27 sesión ordinaria de la misma, el pasado julio de 2016 en Kigali (Ruanda).

³³⁰ Véanse Datos Banco Mundial 2015 disponible en la página web: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD>

Namibia, Libia) superan largamente los 4000 \$ US de renta per cápita. Esos 10 países junto con otros 5 (Nigeria (2640,3 \$ US), Túnez (3872,5 \$ US), Cabo Verde (3131,1 \$ US), Marruecos (2871,5 \$ US), Egipto (3614,7 \$ US)) gozan de una renta per cápita muy por encima de la de India (1581, 6 \$ US) por ejemplo.

En términos de PIB, también los países que proponemos son casi las mejores economías de África. Es más, al menos tres países Nigeria (481066,15 \$ US), Egipto (330778,55 \$ US), Sudáfrica (312797,58 \$ US) gozan de un PIB muy por encima de muchos países de Europa del este como por ejemplo República Checa (181811,03 \$ US) o Bulgaria (48952,96 \$ US). Otras economías como Argelia (166836,62 \$ US), Angola (102643,10 \$ US) o Marruecos (100359,55 \$ US) son bastante similares a economías como Hungría (120687,14 \$ US) o Rumania (177954,49 \$ US) por lo menos en términos de PIB. Y más allá del volumen del PIB, también esos países del núcleo que estamos definiendo, evidencian un peculiar crecimiento económico que informa todavía más sobre el dinamismo de sus economías respectivas. Si el núcleo en cuestión incluye las tradicionales grandes economías africanas como Argelia (3,9%), Angola (3%), Egipto (4,3%), Sudáfrica (1,3%), Nigeria (2,7%), Namibia (5,7%) que siguieron creciendo pese a las últimas desaceleraciones de la economía mundial, es sobre todo, nuevos campeones africanos del crecimiento económico como Kenia (5,6%), Tanzania (7%) o Etiopía (9,6%) que se registran en dicho núcleo. Así pues, es debido al peculiar dinamismo de sus economías respectivas, que elegimos aquellos países para conformar el núcleo locomotor del nuevo regionalismo en la Unión Africana. Pero no sólo eso, también porque gozan de un peculiar nivel de desarrollo relativo así como de cierta clara estabilidad y capacidad institucional.

La selección de los miembros del núcleo: las variables nivel de desarrollo y de estabilidad institucional

Contrariamente a muchos países africanos, los países que proponemos para componer el posible núcleo locomotor en la Unión Africana gozan de una peculiar estabilidad y capacidad institucional. Algunos como Mauricio, Sudáfrica, Botsuana, Ghana, Namibia, Tanzania, Túnez, Kenia, Zambia, Cabo Verde son claras democracias. Según los datos de la *Global Democracy Ranking* 2015, países como Mauricio, Botsuana, Namibia,

Ghana, Túnez serían más democráticos que India por ejemplo³³¹. Por otra parte el nivel de desarrollo en esos países del núcleo propuesto es relativamente estimable. Según los datos del PNUD 2015, la casi totalidad de los miembros del núcleo que proponemos tiene un índice de desarrollo humano muy por encima de la media mundial. Asimismo, Botsuana, Namibia, Sudáfrica, Zambia, Mauricio, Seychelles, Guinea Ecuatorial, Gabón, Egipto, Marruecos, Ghana, Cabo Verde, Argelia, Túnez, Libia, gozan de un desarrollo relativo muy por encima de la media mundial. Como puede incluso verse en el cuadro que proponemos a continuación, países como Mauricio, Seychelles, Argelia, Libia, Túnez gozan de un desarrollo relativamente muy avanzado.

Cuadro 11: Países de la Unión Africana por niveles de desarrollo humano

Subregiones de la Unión Africana	Bajo desarrollo humano (menos de 0,550)	Desarrollo humano mediana (0,550 - 0,699)	Alto desarrollo humano (0,700 – 0,799)
Centro	Camerun, República Centroafricana, Chad, Congo RDC, Madagascar	Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón	
Este	Burundi, Comoras, Yibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Ruanda, Sudan, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda,		Seychelles
Norte	Mauritania	Egipto, Marruecos	Argelia, Túnez, Libia
Sur	Angola, Lesoto, Malawi, Mozambique, Suazilandia, Zimbabue	Botsuana, Namibia, Sao Tome y Principe, Sudáfrica, Zambia	Mauricio
Oeste	Benín, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Sierra Leona, Togo, Senegal, Nigeria	Ghana, Cabo Verde	

Fuente: PNUD 2015

Así, como se observa en este cuadro, no en vano elegimos esos países para conformar el núcleo capaz que llevara a buen puerto el nuevo regionalismo africano en la Unión

³³¹ Véanse Campbell D., Pözlbauer P., Thorsten B., Pözlbauer G. (2015): Keys findings of the Democracy Ranking 2015, Democracy Ranking, Vienna, disponible en la página web: <http://democracyranking.org/wordpress/2015-full-dataset-2/>

Africana. Manifiestamente, el nivel de desarrollo en dichos países refleja el dinamismo de sus economías respectivas. Es más, el volumen de sus distintos PIB en muchos casos muy por encima del PIB de algunos países desarrollados, sus dinámicos crecimientos económicos que no pararon a pesar de las últimas desaceleraciones de la economía mundial, sus considerables rentas per cápita que en ocasiones superan las de países en plena expansión económica como India, sus niveles aceptables de desarrollo humano pudiendo superar la media mundial, su pertenencia a una misma región continente o su cercanía en comparación con sus respectivos tradicionales socios comerciales; todo ello, denota de ciertas ventajas comparativas o clara dotación de esos países en factores de producción capaces de llevar a cabo la construcción de un verdadero nuevo regionalismo o regionalismo comunitario. De hecho, más que meras conjeturas, el informe del Banco Mundial, *Doing Business* 2016, en cierto modo, resulta bastante preciso al respecto: los países del núcleo que estamos proponiendo gozan de una ventaja comparativa cerca de la media mundial.

La selección de los miembros del núcleo: la variable dotación en factores de producción o ventaja comparativa

Claramente, los países que estamos proponiendo como núcleo para conducir la Unión Africana son los más visitados de África. Según el retrato estadístico Unión Africana-Unión Europea (edición 2015), por ejemplo, en 2014, de los 65,8 millones de turistas que visitaron África, más de dos tercios fueron en el conjunto compuesto por Marruecos, Sudáfrica, Argelia, Egipto, Botsuana, Kenia y Túnez³³². Tan sólo 3 países especialmente Marruecos, Sudáfrica y Argelia contabilizaron casi la mitad de todos esos visitantes. Por lo que de alguna manera esta concentración intensa de los destinos a África o simplemente de turistas en esos países, informa sobre la cualidad relativa de sus infraestructuras en comparación con el resto de países africanos. En efecto, casi de lejos, los países del posible núcleo que preconizamos para la Unión Africana disponen de las mejores infraestructuras del continente africano. Lo que ciertamente dibuja un clima aún propicio a la actividad económica si dichos países conectasen a través de un verdadero mercado común e incluso un mercado interior único o unificado. Pues sin duda los efectos conjugados del dinamismo de sus economías respectivas (PIB creciente, crecimiento económico en expansión, renta per cápita cada vez más

³³² Véanse Unión Europea (2015): Retrato Estadístico Unión Europea-Unión Africa 2015, Eurostat, Luxemburgo, p. 21

estimable), sus distintos niveles aceptables de desarrollo humano, la estabilidad política e incluso democrática en algunos casos, y sus infraestructuras notables o relativamente apreciables, perfilan cierta destacada dotación en factores de producción e incluso ciertas estimables ventajas comparativas en dichos países.

Es más, es esto último que de alguna manera confirmó el Banco Mundial en su informe *Doing Business* 2016. Si en el informe, Mauricio, por ejemplo, aparece como el trigésimo segundo país del mundo donde la actividad empresarial resulta fácil (muy por delante de destacados países claramente desarrollados), es sobre todo, en gran parte de los países que proponemos como núcleo locomotor para la Unión Africana que según el mismo informe la realización de la actividad empresarial resulta cómoda. Asimismo, la facilidad para emprender en países como Mauricio, Botsuana, Sudáfrica, Namibia, Marruecos, Seychelles, Kenia, Zambia es mucho mayor que en Indonesia por ejemplo, Brasil e incluso India³³³. La facilidad para emprender es mayor en Ghana que en Brasil e India, etc. Por lo que las ventajas comparativas en los países del núcleo que proponemos son relativamente estimables pudiendo claramente aproximarse a la media mundial. Bajo estas condiciones, el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario entre los países del núcleo que proponemos deviene factible y muy susceptible de evidenciar el éxito si se pusiera en marcha y si se enfocara bien.

En definitiva, la Unión Africana en su conjunto tendría posibilidad de éxito si primero se procediese a integrar de manera sólida y contundente algunos países capaces que se hallan en su seno. El conjunto de esos países que llamamos el núcleo locomotor goza de un perfil claramente apto para la consecución del nuevo regionalismo. Teniendo en cuenta esto último, hemos querido analizar la técnica o posibilidad de su conexión en un continente africano particularmente inmenso.

b) La Unión Africana en sus circunstancias actuales de falla estatal y el objetivo de nuevo regionalismo: la viabilidad del núcleo locomotor desde los estudios regionales

Tras comprobarse que los países que proponemos como núcleo locomotor son capacitados o simplemente aptos para conducir el nuevo regionalismo o regionalismo

³³³ Véanse International Bank for Reconstruction and Development (2016): *Doing Business* 2016, World Bank, Washington, p. 5

comunitario en la Unión Africana, un posible problema que nuevamente podría plantearse como principal escollo a la viabilidad de dicho núcleo puede ser el de la distancia que separa esos países. En efecto, como vimos en el capítulo 2 de este trabajo, si bien los principios o comienzos del nuevo regionalismo comunitario son claramente funcionales e institucionales, que no constructivistas, no dejan de ser transaccionales. El grado de comunidad entre determinados Estados, insisten los seguidores de Karl Deutsch, es función del nivel de comunicación y de existencia de redes de transacciones entre dichos Estados. Enlazando con los últimos desarrollos del nuevo regionalismo cuya nueva teorización, como ya se ha señalado, descuida mayormente los vínculos naturales o de vecindad; puede afirmarse, sin gran riesgo de equivocación, que si la capacidad estatal e institucional hace factible y eficaz la construcción del nuevo regionalismo, especialmente el regionalismo comunitario, los vínculos naturales o de vecindad entre los Estados partes hacen más eficiente dicha construcción. Pues contrariamente al nuevo regionalismo geoeconómico, en el marco del nuevo regionalismo comunitario, los conceptos de regionalismo y de regionalización³³⁴, muchas veces, van de la mano. Es que la idea misma de comunidad unitaria entre Estados de un determinado marco regional implica que los distintos Estados partes o mejor dicho sus poblaciones respectivas compartan conjuntamente identidades, valores, o sentimientos de pertenencia a esa comunidad que se quiere unitaria. Por lo que si en la región, la regionalización no existiese de antemano, la construcción regional o regionalismo para dar con cierta integración geosociedad o regionalismo comunitario debiera crearla o fomentar, impulsar y cuidarla.

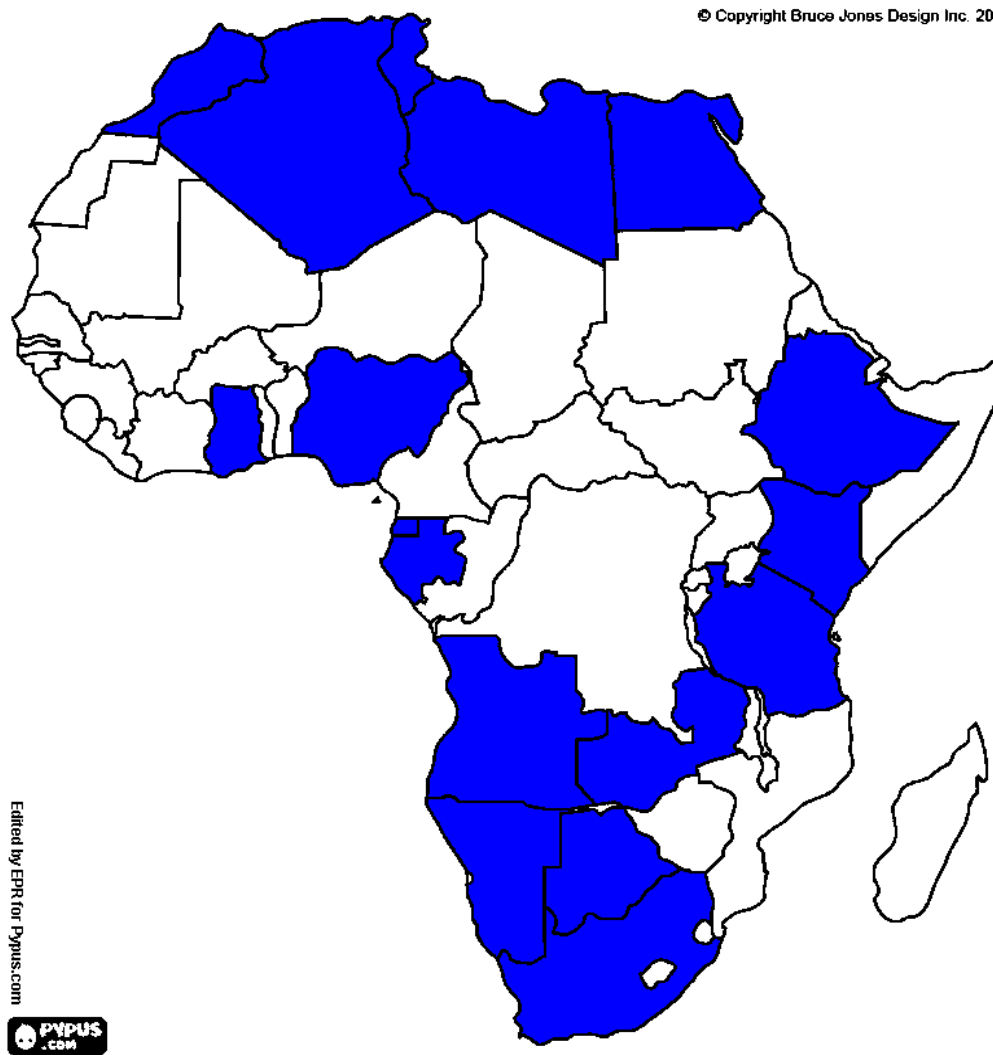
Bajo esta premisa, los vínculos naturales o de vecindad ayudan a agilizar la construcción del regionalismo comunitario. Sin embargo, ciertamente en el marco de la Unión Africana, el gran problema de la integración quizá no se plantee en términos de regionalización sino de capacidad estatal. Pues cualquier bloque regional que estuviera compuesto por países capaces tanto económicamente como institucionalmente; si la economía de ese bloque fuera importante y si sus distintos países partes contasen con cierta dotación en factores de producción; normalmente la eliminación entre los miembros de ese bloque, de las barreras al comercio y a la libre circulación tanto de capitales, personas, como de mercancías o simplemente de factores de producción, tendría sentido e incluso impacto tangible y positivo, dinamizando los movimientos

³³⁴ Véanse capítulo 1 o capítulo introductorio de este trabajo

transaccionales espontáneos entre los Estados que componen dicho bloque. Eso es tan así que la Unión Africana misma cubre una región única: África; está en un proceso de integración geosociedad o regionalismo comunitario pero debido a sus cuantiosos Estados fallidos o frágiles la integración en su seno permanece escasa (apenas 16% de comercio intra-regional). Es más, se ha querido considerar e incluso reducir el logro de esa integración regional a la asunción de vínculos naturales o de vecindad en el diseño y desempeño de la misma. Se apoyó asimismo la idea de comunidades africanas subregionales, pero la integración sigue igual de escasa (tan sólo 2,08% de comercio intra-regional en la CEMAC o sólo 8,92% en la CEDEAO por ejemplo).

De cara al núcleo que proponemos para conducir el nuevo regionalismo en esa Unión Africana, hemos tenido en cuenta tanto la capacidad estatal e institucional de los miembros como sus vínculos naturales o de vecindad. En el mapa que exponemos a continuación, puede verse que en realidad los miembros del núcleo que proponemos tratan de un grupo un tanto adherido del norte al sur.

Mapa 1: La Unión Africana: mapa en azul del núcleo locomotor que proponemos



Fuente: Realización propia escogiendo un mapa por internet

Como puede verse, a través del mapa arriba expuesto, el núcleo que proponemos trata de Estados bastante adheridos. No sólo esos Estados tienen la especificidad de ser capaces sino que también son casi vecinos del norte al sur. Asimismo en el norte, tenemos casi un bloque compacto formado del oeste al este por Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto. En la parte este del continente, separados del bloque de la región norte por tan sólo Sudán, tenemos otro bloque formado por Etiopía, Kenia y Tanzania. Ese bloque de la región este es contiguo al bloque del sur formado por Zambia, Angola, Namibia, Botsuana y Sudáfrica. En el centro tenemos Gabón y Guinea Ecuatorial. Al

oeste se hallan Nigeria y Ghana. A estos bloques o grupo continental habrá que añadir las islas Seychelles al este, Mauricio en el sur y Cabo verde al oeste, que no aparecen sobre el mapa.

Así pues, habida cuenta la capacidad intrínseca del núcleo que proponemos y la localización casi adyacente o contigua de sus miembros, creemos que ese núcleo puede llegar a ser decisivo pudiendo dinamizar toda la Unión Africana si se enfocara bien el nuevo regionalismo en su seno. Eso sí, es preciso insistir en que para Ese logro, se ha de no perder de vista al menos dos elementos fundamentales. Uno, el nuevo regionalismo no es una mera suma aritmética de Estados. Es una conjugación objetiva de capacidades estatales. Se trata básicamente de casar instituciones, normas, ordenamientos; trabajar ingeniosamente a eliminar las fronteras entre Estados miembros para tener más control sobre ellas; eliminar inteligentemente las tarifas arancelarias de modo que se pueda recaudar más; abrir en definitiva el mercado nacional para optimizarlo, no diluirlo. Dos, los comienzos o inicios del nuevo regionalismo inclusive el regionalismo comunitario no son constructivistas sino institucionales, funcionales y transaccionales. La confusión puede impedir el avance de la integración dando autoridad a la desmotivación por la falta, de antemano, de identidades o valores comunes que movilicen. En el marco de un regionalismo comunitario, es precisamente porque las partes iniciadoras del proyecto son distintas, con diferentes valores e identidades que se plantea la idea de su unión en una comunidad unitaria. De no ser distintas, nadie hablaría de su integración. Por lo tanto las identidades y valores comunes en este marco deben construirse. Ciertamente no son *ex ante* son *ex post*.

c) La Unión Africana con un núcleo locomotor efectivo, consolidado, potente y resolutivo: más esfuerzo general por evitar un coste mayor por quedarse fuera de la dinámica de integración

Con un núcleo locomotor (como venimos describiendo) efectivo, bien enfocado, sólido y resolutivo en la Unión Africana, arrancaría en su seno el verdadero proceso de integración. Posiblemente, ese núcleo incluso marcaría un antes y un después en la integración africana. Pues tanto empíricamente como en la teoría, ya se ha podido comprobar que el nuevo regionalismo basado en unos países capaces y bien articulado, es por excelencia una clara herramienta política, estratégica, diplomática,

económica, de desarrollo y de seguridad para la región que cubre. Por lo que, manifiestamente, un núcleo como describimos podría jugar ese mismo papel en la Unión Africana y por ende en el continente africano. De lograrse, sin duda podría convertirse en una verdadera seria potencia africana cuya voz y voto, legítimamente se tendrían en cuenta no sólo en África sino que también en el exterior.

Desde este punto de vista, el coste para cualquier país africano por quedarse al margen de la dinámica de integración conducida por ese núcleo se incrementaría. De ahí, la existencia y eficacia del núcleo supondría ciertamente un esfuerzo continuo por parte de esos países africanos por no quedarse fuera del impulso de integración. Las medidas y políticas regionales se acatarían mejor en los Estados miembros. Se impondrían casi naturalmente las políticas de profundización y de ampliación que, lógicamente, permiten sobre todo orientar la integración regional hacia una misma dirección o rumbo. El riesgo o sanción por quedarse fuera o al margen incentivaría probablemente el buen gobierno en toda la región. Las poblaciones en los Estados miembros ganarían asimismo en desarrollo y toda la Unión Africana en progreso.

Y si verdaderamente, en ese núcleo, no se equiparase el nuevo regionalismo con una mera suma aritmética de Estados sino se concibiera como una auténtica conjugación metódica, trabajosa, ingeniosa e inteligente de capacidades estatales e institucionales que se articula desde cierta pericia y objetividad y ansia de progreso; posiblemente tendríamos en el escenario internacional, una Unión Africana o una voz africana más respetada, y todo un continente nuevamente esperanzado y volcado al desarrollo. Las negociaciones con África serían distintas. La voz africana en la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, sería otra, y más escuchada. Los efectos nocivos de la globalización quedarían más mitigados. Debido a la probable fuerte interdependencia tanto institucional como económica tras la buena articulación del nuevo regionalismo entre los miembros del núcleo y las posteriores incorporaciones, la seguridad en el continente ya no sería la misma. Pues los Estados miembros ya no serían meros vecinos originarios o perteneciente a una misma región, que en ocasiones tienen entre ellos cierta obligación de solidaridad, sino claros copropietarios, merced a la fuerte interdependencia, de un mismo afán de progreso y desarrollo. La dificultad en un Estado miembro tendría más probabilidad de efecto en los demás países miembros y por lo tanto más probabilidad de reacción de los mismos.

En definitiva, existen claras posibilidades de cara a la integración en el seno de la Unión Africana. Simplemente que en su circunstancia actual de Estados fallidos o frágiles, resulta particularmente crucial que se sepa enfocar su construcción. Y en esta materia precisamente, la ciencia política especialmente las relaciones internacionales o la teoría del nuevo regionalismo y del regionalismo comunitario ofrecen muchas respuestas. En tanto que, está, por ejemplo, bastante probado que el nuevo regionalismo, entre países con pobreza relativa pero con ventaja comparativa cerca de la media mundial, produce convergencia en la unión pudiendo mejorar los factores de producción y asimismo asentar el desarrollo. Por lo que, partiendo de un núcleo capaz y sobre todo articulando, objetiva y técnicamente bien, ese paradigma del nuevo regionalismo en el mismo, la integración o regionalismo comunitario africano podría volver a la senda de progreso. Desde este punto de vista, es preciso subrayar que la idea de un núcleo locomotor no es en absoluto abogar por una integración africana de doble velocidad. Al contrario, es apostar por una eficacia y un dinamismo integrador que paulatinamente llegue a contagiar todos los miembros de esa Unión. Pero eso sí, no que dicho contagio llegase sólo, sin políticas concretas con ese fin. En la secuencia que va a proseguir, apoyándonos en la ciencia política y en la realidad empírica actual de esa misma Unión Africana, hemos compartido algunas ideas sugerentes a ese respecto.

3. EL NUEVO REGIONALISMO EN LA UNIÓN AFRICANA COMO DIRECCIÓN ÚNICA O CONEXIÓN CONJUNTA ENTRE “COJINETE” Y “RADIOS”: ALGUNAS REFLEXIONES PARA UN RUMBO UNITARIO EN LA INTEGRACIÓN AFRICANA

No nos confundamos. Evidentemente, una cosa es construir el nuevo regionalismo o regionalismo comunitario a partir de un núcleo capaz y extender paulatinamente esta construcción a toda la Unión Africana; otra muy distinta es saber dirigir o gobernar el mismo de manera que permanezca inclusivo en cada momento del transcurso de ese proceso. Habiendo largamente explicado en este trabajo las pautas o patrón de lo que podría constituir una eficaz construcción del nuevo regionalismo, inclusive el africano (conjugación ingeniosa de capacidades estatales; casamiento armonioso de instituciones a priori nacionales; entrelazamiento de normas, sistemas, ordenamientos; construcción

de mercado interior comunitario unificado o de libre competencia; gobernanza común, producción común, etc); en las siguientes líneas, con base en la realidad empírica de la Unión Africana, compartiremos algunas reflexiones sobre la gobernanza incluyente de la Unión Africana partiendo de un núcleo capaz.

- **Ser un “cojinete” con “radios” no es ser varias uniones aduaneras en un mismo proceso de integración regional: objetivamente pueden cohabitar zonas de libre cambio no uniones aduaneras**

Después del trabajo seminal de Jacob Viner³³⁵, ha ido floreciendo más detalles sobre la acepción y concepción de la unión aduanera. James Meade, Lipsey, Balassa, Kemp y wan, Panagarya, Bhagwati, Krugman, Krugman y Obstfeld, etc.; las contribuciones que siguieron fueron particularmente numerosas³³⁶. De manera que, en la actualidad, existe una amplia base teórica que permite encaminar una unión aduanera bastante provechosa para sus miembros sin que suponga a priori grandes perturbaciones para terceros. Si con Viner, Meade o Lipsey, la problemática fundamental de la creación de una unión aduanera tenía que ver con las ventajas conocidas como estáticas (creación de comercio, desvío de comercio), nuevamente, con autores como Paul Krugman su instauración, también, se hace acorde a ciertas ventajas dinámicas. Asimismo, en la práctica, por lo menos desde las aportaciones de Viner, la construcción de la unión aduanera ha ido volviéndose una tarea, de por sí, muy compleja.

En el marco de la integración regional o nuevo regionalismo, y especialmente el regionalismo comunitario, esa complejidad es aún más acentuada. Pues, debido a la preocupación por evitar el desvío de comercio, perjudicial en la franja regional donde se prevé, cualquier unión aduanera mínimamente seria suele buscar asumir en su diseño la complementariedad de sus miembros. Por otra parte, los elementos como la estructura *ex ante* del comercio de sus miembros, el contexto mercantil general de la región, el respeto en cada momento de las normativas de la Organización Mundial del Comercio

³³⁵ Viner J. (1950): Op cit.

³³⁶ Véanse por ejemplo, Meade J. (1955): Trade and welfare, Oxford University Press, London; Lipsey R. (1957): The theory of customs unions: trade diversion and welfare, in *Economica*, Vol. 24, N° 93, pp (40-46); Balassa B. (1975): Op Cit; Kemp M. y Wan H. (1976): An elementary proposition concerning the formation of customs unions, in *Journal of International Economic*, N° 6 (February), pp (95-98); Panagarya A. (1999): idem; Bhagwati J. (1991): The world trading system at risk, Princeton University Press, Princeton; Krugman P. (1991): Op cit.; Krugman P. Obstfeld M. (2003): Idem

(OMC), la dotación en factores de producción, las posibilidades de ventajas dinámicas (economía de escala, posibilidad de más eficacia merced a la competición, entorno económico más favorable a la inversión, optimización de factores de producción, más posibilidad de producción, etc); todo ello, normalmente, se toma meticulosamente en cuenta a la hora de crear la unión aduanera, y sobre todo, fijar la tarifa exterior común, pilar esencial de la misma.

Por consiguiente, si la construcción de la unión aduanera en una determinada región obedece a cierta rigurosidad teniendo en cuenta el contexto regional en su conjunto, deviene lógicamente incoherente que se hallen varias uniones aduaneras en el proceso de integración conjunta de esa misma región. Es probablemente por esta razón que en Europa central, por ejemplo, países como Polonia, República Checa, Eslovenia, Croacia que tras la caída del muro de Berlín, querían absolutamente formar parte de la Unión Europea, no optaron por organizarse en unión aduanera; manteniéndose, mientras esperaban poder ser miembro de la comunidad europea, como mera organización o zona de libre cambio (Tratado de Libre Comercio de Europa Central, creado en 1993). Otros países como Bulgaria o Rumania también fueron miembros de ese mismo tratado de libre cambio antes de su ingreso definitivo en la Unión Europea en 2007.

En África, en el marco de la Unión Africana, varias uniones aduaneras activas y concurrentes se disputen la integración africana. En efecto, como ya se ha señalado, la Unión Africana se organiza en comunidades subregionales. Con el propósito de agilizar o llevar la integración africana a cada subregión del continente, esas comunidades (la Comunidad de África del Este (EAC), la Comunidad Económica de África del Oeste (ECOWAS), etc.), no hesitan en erigirse en uniones aduaneras. Pero no sólo eso, también varios países africanos, a la par de ser miembros de la Unión Africana son afiliados de uniones aduaneras restringidas como la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA) o la Unión Aduanera de África Austral (SACU). En este trabajo, apoyándonos en la técnica o método de realización de la unión aduanera como expuesto anteriormente, se mantiene que sería más eficiente y eficaz para la integración africana, el que la Unión Africana se concentrara sobre la construcción de una sola y única unión aduanera a través del regionalismo comunitario. De esta manera, esa unión que protagonizaría el núcleo que describimos, iría ampliándose o extendiéndose paulatinamente a todo el continente.

Es que normalmente, varias uniones aduaneras en un mismo proceso de integración crean más bien diversos pequeños monopolios en la integración, a priori no confluencia ni convergencia. Eso es así que Krugman, por ejemplo, ya subrayó lo mismo. El académico pudo insistir en dejar reflejado, el que la variedad de bloques comerciales en una misma región reduce el bienestar (en términos de comercio), ya que finalmente, en dicha región, esa variedad se traduciría en una serie de condicionantes en que cada país cargara una tarifa exterior común contra los otros países³³⁷. Se infiere que la exigencia de tarifa exterior común que impone la unión aduanera mermaría asimismo la acción de integración conjunta de la región. Por otra parte, naturalmente el traspaso de un país miembro de una determinada unión aduanera a un regionalismo comunitario que también no deja de ser una unión aduanera, es algo que francamente puede resultar bastante complicado. Pues una unión aduanera es una integración mayor o “profunda”. Partiendo de esta base, la pérdida de uno o varios miembros de una determinada unión aduanera a favor de otra podría generar serias distorsiones perjudiciales para aquella. En este caso, con arreglo a la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente el artículo XXIV, esa unión en cuestión que sufriría perturbaciones por la pérdida de parte de sus miembros, puede exigir compensación³³⁸. Lo que ciertamente complicaría la acción de integración convirtiéndola en algo más costoso.

Es por todas esas razones que defendemos en este trabajo que en el marco africano o de la Unión Africana se converjan las energías y los esfuerzos a construir una sola y única unión aduanera a través del regionalismo comunitario. Además, si es que el objetivo de la Unión Africana fuera la construcción del regionalismo comunitario, como parece, tarde o temprano el problema se plantearía. En efecto, si bien esos distintos bloques comerciales diseminados en la Unión Africana son de por sí plenos territorios aduaneros, la fijación de la tarifa exterior común, para ser óptima en el marco del regionalismo comunitario, exigiría que se tome en cuenta la situación peculiar de cada país miembro, no de bloques. La pregunta entonces es, si pese a la organización de la integración continental en bloques subregionales, la Unión Africana inevitablemente volvería a tener en cuenta la situación peculiar de cada país miembro a la hora de fijar

³³⁷ Véanse Krugman P. (1991 a): Op cit

³³⁸ Véanse la normativa de la Organización Mundial del Comercio, el artículo XXIV, especialmente los párrafos 4, 5 y 6; también disponible en su página web: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm

una tarifa exterior común o profundizar en su proceso de integración, ¿por qué no cuanto antes?

- **Ser un “cojinete” con “radios”, construir un núcleo capaz y solvente ligado a los demás países a través de distintos acuerdos específicos y transitorios que trabajasen a capacitar e incorporar los miembros frágiles.**

Como hemos venido mostrando, la Unión Africana asentada en un núcleo capaz, consolidado, resolutivo y potente volvería sin duda a ser decisiva, pudiendo impulsar el conjunto africano inexorablemente hacia el desarrollo. Con ese enfoque, también hemos podido insistir en que abogar por un núcleo locomotor en este marco de integración africana no es en absoluto abandonar a su suerte los demás países del mismo proceso. Simplemente que intentamos a través de la apuesta por ese núcleo capaz, asumir en la gobernanza de dicha Unión Africana el que los países que la componen son entre sí natural y profundamente diferentes; algunos incluso siendo claramente incapaces de integración regional, por lo menos en su estado actual.

Ciertamente, si los países de la Unión son dispares, si algunos incluso carecen de capacidad de integración; asumir esta desigualdad natural en su forma de gobierno, es también prever al lado del núcleo locomotor unos espacios de construcción conjunta que vincularan ese núcleo capaz con los Estados menos capaces. Es entablar o establecer ciertos lazos que servirían de espacios de trabajo intenso que prepararían cada Estado menos capacitado a adquirir solvencia para la integración o regionalismo comunitario que se plantea. En el marco de la Unión Africana precisamente, según el grado de capacidad y sobre todo de similitud entre países frágiles, pueden dibujarse varios acuerdos o espacios transitorios de trabajo con el fin último de impulsar y dinamizar objetivamente la integración conjunta. Los países como por ejemplo Camerun, Sudán, Congo (Brazzaville), Costa de Marfil y Senegal son bastante similares y relativamente avanzados de los frágiles, pudiendo incluso con un poco de desempeño integrar con prontitud el núcleo locomotor. Naturalmente, para esos países se necesitaría un acuerdo distinto o específico. Otros países como Mozambique, Uganda, Ruanda, Chad, Uganda, Mauritania, también son similares. Se podría entablar otro acuerdo distinto con estos. Otros aún, como Sudán del Sur, Somalia, Burundi, República Centroafricana son igual

de fallidos o casi fallidos. Podrían ser objeto de otro acuerdo distinto. Países como Níger, Mali, Togo, Guinea, Guinea Bissau, Burkina Faso, Benín, Liberia, Sierra Leona, también son bastante similares; podrían formar otro tipo de acuerdo, etc.

Insistimos; esos acuerdos de los que hablamos no son definitivos, ni mucho menos. Son simplemente espacios transitorios de trabajo con el fin de capacitar los Estados menos capaces e incorporarlos paulatinamente en el núcleo central de la Unión. La idea de su celebración responde a la voluntad de progresar conjuntamente en el proceso de integración asumiendo que el tipo de regionalismo elegido en este marco africano tiene una dimensión técnica trascendental y que se necesita Estados especialmente capaces para su construcción óptima y beneficiosa.

- **Ser un “cojinete” con “radios”, capitalizar mejor lo que se tiene en común: la dependencia del exterior**

Si bien casi todos los países de la Unión Africana se caracterizan por una fuerte dependencia del exterior, la entidad de integración regional africana no ha estado capitalizando suficientemente esta ventaja comparativa. En 2006, la Comisión firmó un acuerdo de cooperación con Naciones Unidas. Se trataba más bien de institucionalizar un espacio de trabajo conjunto con el fin de reforzar las capacidades de la Unión. El acuerdo versaba sobre muchas esferas: gobernanza, derechos humanos, operaciones de paz, seguridad, cuestiones sociales, democracia y cuestiones electorales, etc. Desde su celebración, muchos organismos y programas satélites de Naciones Unidas (PNUD, PAM, PNUE, ONUSIDA, FNUAP, FIDA, UPU, etc.) han estado instalándose en Addis Abeba, con el fin de optimizar su colaboración con la Unión. Sin embargo, substancial y manifiestamente todas esas acciones cubren sólo una pequeña parte de lo que debería ser la acción exterior de una entidad regional que se reclama regionalismo comunitario.

Puede esgrimirse que se enmarcan en la cooperación, la gestión de crisis, la acción humanitaria, el ejercicio del derecho de legación tanto pasiva como activa de la Unión; pero normalmente la acción exterior en el marco del nuevo regionalismo geosociedad abarca mucho más. Tiene por ejemplo mucho que decir en la política exterior, la política comercial, las restricciones económicas, la seguridad común, etc. En la Unión Africana, en ese marco de fuerte dependencia del exterior, la acción exterior del regionalismo comunitario que se reclama no puede indefinidamente ignorar o pasar por alto esas

políticas. Tampoco los numerosos foros Unión Africana y el resto del mundo (TICAD, cumbre África-Japón (más antigua, desde 1993); Cumbre Unión Europea-Unión Africana (desde 2000 en Cairo (Egipto)); Cumbre Estados Unidos-África (desde 2010); Cumbre China - África (desde 2000); Cumbre India - África (desde 2008); Cumbre África- América del Sur (desde 2006); Cumbre África-Australia (desde 2010), etc.), pueden sustituirse a esas políticas. Pues son simples foros, meramente consultivos. Su propósito es fomentar el diálogo haciendo más íntimas las relaciones políticas con el fin último de facilitar la cooperación en determinados ámbitos. No tienen necesariamente un propósito transformador como pretendería una verdadera política exterior que coordinara medios, estrategias y tácticas.

Por otra parte, muchos países miembros de la Unión Africana, a pesar de ser fallidos o casi fallidos gozan de representación diplomática (ni siquiera sólo consular) contando con fastuosas embajadas en países desarrollados con niveles de vida muy elevados. Francamente, que Niger cuya población se hunde cada día bajo el peso de la pobreza extrema pueda pagarse una embajada inclusive el personal en Washington (Estados Unidos) resulta algo paradójico, contradictorio e incomprensible. Sin embargo, en el marco de la Unión Africana, los ejemplos de esa semejanza son legión. El colmo es que la mayoría de esos países ni puede pretender a través de la política exterior a una verdadera *high politic*, estratégica o alta política internacional. Pues ni tiene los medios para ello, ni puede realmente luchar por cierta hegemonía o posicionamiento mundial. Su política exterior, mayormente, se limita a la llamada *low politics*, gestionando las cuestiones económicas, el turismo, los trámites consulares.

Un núcleo locomotor, capaz, potente y resolutivo en la Unión Africana podría impulsar la idea de embajadas comunes sobre todo en países estratégicos. Es casi de sentido común que siendo un país muy pobre no tenga sentido disponer individualmente de una embajada fastuosa y costosa en Washington (por ejemplo) para ejercer una *low politics* en que ni siquiera puede realmente imponerse su punto de vista en cualesquiera litigios o contenciosos económicos. En cambio, con un núcleo capaz, consolidado y resolutivo en la Unión Africana, una embajada única africana en Washington tendría más peso en las negociaciones comerciales, económicas e incluso políticas y estratégicas. Se ahorraría muchísimo dinero que podría contribuir enormemente a financiar el desarrollo africano inclusive la propia Unión Africana. Igualmente, con un núcleo capaz y resolutivo en la Unión Africana, una embajada africana única en

Bruselas para toda la Unión Europea tendría más peso, más respetabilidad. Se ahorraría mucho dinero que serviría para el desarrollo, lo que en realidad África necesita.

CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores hemos podido mostrar que técnicamente la integración en la Unión Africana es no sólo posible sino que también factible. Lo único es que en su circunstancia actual de Estados frágiles o fallidos es crucial que se sepa enfocar o articular su construcción. Pues la realización del nuevo regionalismo que se plantea tiene una dimensión técnica trascendental. No se trata tanto de sumar aritméticamente unos países de alguna determinada región como de conjugar las capacidades estatales de dicha región. En cualquier caso, para lograr objetivamente la construcción del nuevo regionalismo comunitario en la Unión Africana (a pesar de sus circunstancias actuales) la ciencia política especialmente las relaciones internacionales ofrecen respuestas. Está por ejemplo largamente probado que el nuevo regionalismo entre países de pobreza relativa pero con ventaja comparativa cerca de la media mundial produce convergencia en la unión, pudiendo mejorar los factores de producción y asimismo asentar el desarrollo. En la Unión Africana precisamente, no todos los países presentan un panorama sombrío de ventajas comparativas. Más de una quincena de países gozan de ventajas comparativas (infraestructuras, técnica, tecnología, mano de obra cualificada, etc.) cerca de la media mundial.

De los datos estadísticos del PNUD a los del Banco Mundial pasando por programas colectivos como *African Economic Outlook* 2016 -coeditado por el Banco Africano de desarrollo (BAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, o el Retrato Estadístico Unión Europea-Unión Africana 2015, etc., todos los informes y estudios puntualizan las potencialidades de dichos países así como su peculiar dotación en factores de producción. Manifiestamente, se trata de países capaces y por lo tanto aptos para la integración regional o regionalismo comunitario. Además como se ha podido ver en el mapa de la Unión Africana que expusimos, son bastante adheridos del norte al sur.

Por lo que, constituyendo un núcleo locomotor consolidado, resolutivo, capaz con base en esos países en la Unión; y sobre todo aplicando objetiva y técnicamente bien los procedimientos de nuevo regionalismo (conjugación ingeniosa de capacidades estatales; casamiento armonioso de instituciones a priori nacionales; entrelazamiento de normas, sistemas, ordenamientos; construcción de mercado interior comunitario unificado o de libre competencia; gobernanza común, producción común, etc) de modo a posibilitar y fortalecer la integración en ese núcleo, la Unión Africana o regionalismo comunitario africano podría volver a la senda de progreso.

Ahora bien, es preciso subrayar e insistir en que la idea de un núcleo locomotor no es en absoluto abogar por una integración africana de doble velocidad. Al contrario, es apostar por una eficacia y un dinamismo integrador que paulatinamente contagiase todos los miembros de esa Unión. Pero eso sí, no que dicho contagio llegase sólo a esos rincones africanos, sin políticas concretas con ese fin. Como hemos podido ver, una premisa fundamental para extender ese contagio a toda la Unión es asumir en su gobernanza el que los países que la componen son entre sí natural y profundamente diferentes. Si los países de la Unión son dispares, si algunos incluso carecen de capacidad de integración; asumir esta desigualdad natural en su forma de gobierno, es prever al lado de un núcleo locomotor capaz, unos espacios de construcción conjunta que vincularan dicho núcleo con los Estados menos capaces.

Es entablar o establecer ciertos lazos que servirían de espacios de trabajo intenso que prepararían cada Estado menos capacitado a adquirir solvencia para la integración o regionalismo comunitario que se plantea. Desde esta perspectiva, es preciso indicar que esos acuerdos que defendemos no son definitivos, ni mucho menos. Simplemente, se trata de espacios transitorios de trabajo con el fin de capacitar los Estados menos capaces e incorporarlos paulatinamente al núcleo central de la Unión. La idea de su celebración responde a la voluntad de progresar conjuntamente en el proceso de integración asumiendo que el tipo de regionalismo elegido en este marco de la Unión Africana tiene una dimensión técnica trascendental y que se necesita Estados especialmente capaces para su construcción óptima y beneficiosa.

En definitiva cuando hablamos de la Unión Africana en términos de “cojinete” y “radios”, estamos hablando de un mecanismo seguro para su despegue, progreso y mejora. Un núcleo locomotor, capaz, consolidado, potente y resolutivo por ejemplo en

la Unión Africana supondría más esfuerzo general por parte de todos los países miembros por evitar un coste mayor por quedarse fuera de la dinámica de integración. Un núcleo capaz y consolidado en la Unión Africana significaría más peso de la voz y del voto africanos en el exterior. Podría incluso suponer mucho ahorro con la idea de embajadas comunes africanas.

CAPÍTULO 8

**CONCLUSIÓN GENERAL DEL ESTUDIO: LA UNIÓN
AFRICANA, UNA INTEGRACIÓN LEJANA PERO
POSIBLE Y FACTIBLE SI SE REATICULARA SUS
MIEMBROS Y SE REENFOCARA LA TÉCNICA DE SU
CONSTRUCCIÓN**

En definitiva, los objetivos que nos asignamos al inicio de este estudio son en cierta medida satisfactoriamente cumplidos. Este trabajo ofrece bastantes precisiones sobre el “precio” de la consecución exitosa del nuevo regionalismo comunitario que se plantea y se persigue en el marco de la Unión Africana. Asimismo, en las páginas anteriores, tras un intenso, metódico, profundo y exhaustivo análisis de la Unión Africana partiendo de las problemáticas que plantea este estudio, hemos podido dar con varias respuestas.

1) LA UNIÓN AFRICANA, UNA INTEGRACIÓN ESPERANZADA

La primera evidencia que hace constar que la idea de Unión Africana no es en cierto modo una mera utopía es el interés y la exuberancia de los fondos invertidos en ella. Es difícilmente creíble que tantos actores serios (Unión Europea, Estados Unidos, China, Naciones Unidas, etc.), invirtiesen tanto interés y fondos en una “quimera”. Es espontáneamente que “cada año” la Unión Europea, por ejemplo, destina varios millones de euros a su financiación. En 2012, China, por su parte, se gastó casi un cuarto del billón de dólares para ofrecer una sede a esa misma Unión Africana. Así, a pesar de las críticas duras y pesimistas en cuanto a su futuro constantemente recalçadas, por un lado ni los actores globales (Unión Europea, Estados Unidos, China, Naciones Unidas, etc.) parecen dispuestos a desinteresarse por la organización panafricana; por otro, ni los distintos países miembros individualmente o grupalmente han manifestado aún algún mínimo interés por retirarse de ella. Al contrario, países como Marruecos desencantado durante mucho tiempo con el proyecto de integración africana, nuevamente expresó su voluntad y deseo por formar parte de la organización panafricana.

Por otra parte, como se ha hecho patente en el capítulo 2 de este trabajo; sin una Unión Africana solvente, relevante y disuasiva, el continente africano se vuelve “el reino” de la desolación, de la desdicha y desesperanza. Si la creación de la misma pudo particularmente romper con la fama afropesimista, pudiendo asentar cierto optimismo, crecimiento, e incluso euforia; con su estancamiento desde al menos 2011, claramente vuelven al continente los fantasmas de la tragedia africana. Aquella Unión Africana de los años 2000, dinámica, activa, líder, atrevida, que deparaba seguridad, inspiraba, ilusionaba; se ha vuelto repentinamente amorfa, impotente, incapaz. Por ello, muchos

concluyen apresuradamente a su carácter meramente cooperativo. Sin embargo, como revela el capítulo 3 de este trabajo, la Unión Africana en sí constituye un punto de inflexión en la trayectoria de la integración africana. Es una mayor esperanza de unión y de integración que descansa sobre una naturaleza organizativa distinta.

2) UNA ORGANIZACIÓN DE INTEGRACIÓN NO DE COOPERACIÓN, UN NUEVO REGIONALISMO COMUNITARIO NACIENTE

Con la creación de la Unión Africana, más que reformar la integración africana, se ha estado buscando reinventarla. A diferencia del OUA, por ejemplo, la Unión Africana es una organización de integración aunque naciente, no de cooperación. Del OUA a esta última, la transformación efectuada abarcó todos los elementos característicos que fundamentalmente definían al OUA. Las diferencias son observables no sólo a partir de las estructuras y las competencias, sino que también analizando los centros de interés, las agendas, las prioridades y propósitos respectivos. En la actualidad, los órganos intergubernamentales concentran todavía un poder descomunal en la Unión Africana. Sin embargo, a pesar de que ese intergubernamentalismo preponderante no es deseable en la organización de integración; objetivamente ni es el mayor obstáculo de esa unión, tampoco es el motivo fundamental detrás del anquilosamiento actual de la integración planteada. África tiene muchísimos problemas, y está bastante probado que en la organización de integración, inclusive la Unión Europea, la exuberancia y complejidad de ciertos problemas hacen ineludible cierta preponderancia de las autoridades de los países miembros en la búsqueda de soluciones.

Pues la organización internacional o interestatal, por mucho que se califique de integración, es ante todo fruto de un mero acto jurídico que tiene nada más que una existencia y una influencia normativa y administrativa. En cambio el Estado es producto de un hecho jurídico que descansa sobre una realidad política y social. Desde esta óptica la organización de integración sólo tiene la competencia de especialidad mientras que el Estado goza de la plenitud. Se infiere que ante cierta complejidad o novedad de algunos problemas, normalmente impera la búsqueda de nuevas legitimidades o simplemente el acuerdo expreso de las autoridades estatales para posibles soluciones.

De todas formas, en la Unión Africana misma, se es consciente de ese protagonismo desmesurado del intergubernamentalismo que naturalmente puede llegar a ser un claro extravío en el funcionamiento de esta Unión que se define y se reivindica como de integración. En 2009 por ejemplo se llegó a anunciar la transformación de la Comisión en Autoridad de la Unión. Se prevé asimismo dotarla con más poderes, y sobre todo monopolio de iniciativa. Lo que está claro, respecto a esa naturaleza política de la nueva Unión Africana, es que la inexplicable confusión persistente sobre ella, entretenida y mantenida por algunos autores e incluso en ocasiones claramente palpable en el seno mismo de la organización, no ayuda a definir un camino claro para el avance de la integración planteada; lo cual oscurece el futuro de la misma, impidiendo seguir un rumbo claro de cara a su consecución. Prueba de ello, la necesaria transformación de la Comisión de dicha Unión anunciada desde 2009, tarda en llegar.

En cualquier caso, con base tanto en el Acta constitutiva, el entramado institucional como en el derecho regulador de esa nueva Unión Africana, claramente se confirma su naturaleza política integradora. Por lo que nuevamente, la dificultad clara y nítida con esta organización panafricana no es la de su definición sino la del afianzamiento y afinamiento de esa naturaleza política de integración que perfila.

3) UN PROYECTO APRESURADO Y PRECIPITADO PERO NO PREMATURO

Tras sufrir, con ocasión del genocidio ruandés de 1994, el bochorno sin duda más molesto de la era de la independencia, los líderes africanos con Mandela en sus filas apostaron de manera irreversible e irrefrenable por el cambio. Se decidió asimismo recapacitar o amurallar la seguridad a escala continental para que no se repitiera jamás semejante tragedia. Los planteamientos integracionistas parecieron más apropiados para ese fin. En seguida se habló de construir los “Estados Unidos de África”. Finalmente, se pudo crear una Unión Africana no sin cierta celeridad consecuencia de la rivalidad entre las potencias africanas de entonces.

La nueva entidad panafricana se calcó sobre el modelo europeo (Unión Europea) copiando sus instituciones e incluso su modo de regulación; confundiendo asimismo en este marco africano, dinamismo o velocidad y precipitación imprudente en el proceso de

integración. Es que construir el nuevo regionalismo comunitario, como pudo ponerse de manifiesto en el capítulo 5 del presente trabajo, es mucho más complejo que atribuirse un marco institucional. En realidad en lo que a eso se refiere, no basta, por ejemplo, con eliminar técnicamente las barreras tarifarias y no tarifarias aduaneras en las fronteras entre Estados miembros. Tampoco basta con fijar una tarifa de exterior común solventando de facto los problemas relativos a las reglas de origen sobre los productos o mercancías. No basta con garantizar la libre circulación de mercancías y bienes, la libre circulación de personas tanto profesionales como meros ciudadanos, la libertad de establecimiento, la libre circulación de capitales y de servicios, la prohibición firme de restricciones cuantitativas de mercancías entre países miembros, la interdicción manifiesta de medidas fiscales discriminatorias entre países miembros, la proscripción firme y clara de tratos de favores de productos nacionales a expensas de mercancías de otros Estados miembros. El nuevo regionalismo comunitario como el que se da en la Unión Europea es todo eso y mucho más. Precisa de capacidad estatal e institucional, recursos, dotación en factores de producción, dominio de la ciencia regional y del libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo, cierta complementariedad de los países involucrados, niveles similares de desarrollo, ventajas comparativas, etc.

En África estos últimos escasean. Los líderes probablemente debieron apostar por reproducir el nuevo regionalismo europeo desde cierta simple espontaneidad, contando esencial y mayormente con la solidaridad panafricana. Pero el nuevo regionalismo comunitario no es una mera suma solidaria o aritmética de Estados. Es una herramienta de desarrollo. Implica una dimensión técnica altamente trascendental que exige cierta capacidad estatal e institucional. Lo que mayoritariamente los países africanos quizá demasiado “jóvenes” y pobres no disponen. Sin embargo, no que ello signifique que el proyecto de construcción de nuevo regionalismo comunitario en África fuera prematuro. Ni mucho menos. Pues a pesar de esas condiciones africanas peores se pudo crear exitosamente la Unión Africana, un nuevo regionalismo comunitario aún embrionario.

Manifiestamente, como revela este estudio, si de cara a la construcción del nuevo regionalismo comunitario la capacidad estatal y experiencia institucional son cruciales, ello no quiere decir que lo son todo. No se trata en absoluto de un fenómeno (el nuevo regionalismo comunitario) exclusiva y solamente reservado a países desarrollados con capacidad institucional excelente. La falta generalizada, por ejemplo, de capacidad institucional y estatal en África obstaculiza el avance del nuevo regionalismo pero no

impidió que naciera; la capacidad estatal excelente y la larga experiencia institucional aseguran la optimización del nuevo regionalismo comunitario en la Unión Europea pero claramente no lo inmunizan contra las crisis duras y severas. Si se esperase la madurez institucional para emprender o encaminar la realización del nuevo regionalismo, puede que nunca se empiece.

4) UNA INTEGRACIÓN AMBICIOSA EN UNA ADVERSIDAD CUANTIOSA.....

La construcción del nuevo regionalismo en la Unión Africana carece especialmente de condiciones idóneas. Lo que no significa que la capacidad de integración en este marco africano sea estrictamente nula. En realidad, para la construcción exitosa del nuevo regionalismo comunitario en la Unión Africana, existen muchos retos y desafíos colosales pero no fatalidades. Como se ha puesto de manifiesto en este estudio la mayor dificultad o gran reto de esa construcción tiene que ver con la falta de capacidad estatal e institucional de sus miembros. Si esta escasez generalizada de capacidad estatal constituye el problema capital de dicha integración africana, su anquilosamiento actual descansa esencialmente sobre la no asunción de esta realidad en su dirección o gobernanza. Según los datos PNUD 2015, de los 44 países más pobres del mundo, 35 son miembros de la Unión Africana. Muchos de esos países (según ese mismo informe) principalmente Niger, Burundi, Chad, Somalia, Burkina Faso, Guinea Bissau, etc., superan incluso el 60% de población padeciendo pobreza extrema. Paralelamente, los datos de *Fund for Peace* 2015 señalan 37 miembros de esa misma Unión Africana como fallidos, casi fallidos o frágiles. Asimismo, entre pobreza, pobreza extrema y fragilidad estatal avanzada, obviamente las posibilidades del nuevo regionalismo en esta Unión Africana se merman considerablemente.

Es más, su viabilidad también queda en entredicho. En tanto que la realidad técnica misma de ese tipo de integración no es nada superflua. El nuevo regionalismo no es una mera suma aritmética de Estados. Es una conjugación objetiva de capacidades estatales. Se trata básicamente de tejer o unir armoniosamente instituciones, normas, métodos de gobernanza, ordenamientos nacionales, mercados, sistemas de producción, etc. Puede llegar a abarcar muchos temas: control sistémico de la inflación pero también de la

deflación, control unificado del gasto, de la deuda, de las fluctuaciones de las paridades, política presupuestaria armonizada, integración de mercados financieros, política fiscal unificada, integración de la banca y del mercado bancario, producción común, etc. Es un fenómeno que acelera de manera extraordinaria la integración pero también la expone a un riesgo incommensurable. Sin cierta capacidad, pericia y solidez institucional de los Estados involucrados, en caso de dificultad en un Estado miembro, el contagio que se desprenderá puede llegar a ser particular y extensamente demoledor.

Esta necesaria dimensión técnica del nuevo regionalismo que requiere la Unión Africana, también es exacerbada por el estudio comparativo entre ella y la Unión Europea (su modelo de integración) que revela una diferencia fáctica abrumadora entre ambas integraciones regionales. Si cada vez más se habla de la integración europea en términos de unión fiscal, producción común, unión bancaria, monetaria, gobernanza económica común, unión política, justicia federal, etc.; la Unión Africana en cambio ni es siquiera remanso de libre cambio. El comercio intrazona, índice por excelencia de integración, permanece escaso (16%) mientras en Europa se alcanza el 60% y en Asia y en América se ronda el 50%. Tras una década de andadura, se mantiene como una mera “comunidad legal de derecho”, que se configura como una especie de suma de Estados africanos pero sin pueblos africanos. Sus procedimientos de toma de decisión son aún elitistas u oligárquicos. El sistema jurídico es manifiestamente inconcluso.

En definitiva, dada la magnitud del trabajo que queda por desempeñarse para hacer realidad el nuevo regionalismo perseguido en este marco africano, y teniendo en cuenta el entorno africano altamente hostil (que no capacidad de integración nula) de cara a esta realización, este estudio tras un análisis profundo y exhaustivo, concluye a la necesidad de la adopción de una estrategia o enfoque particular en la construcción de la Unión Africana, que define y defiende con base en argumentos científicos, teóricos y empíricos.

**5)PERO UNA INTEGRACIÓN POSIBLE Y FACTIBLE CON BASE EN LA CIENCIA
POLÍTICA Y LA TÉCNICA DEL NUEVO REGIONALISMO**

En su conjunto el estudio deja probadas de una forma manifiesta varias verdades sobre el nuevo regionalismo comunitario en general, y la Unión Africana en particular. Uno, el nuevo regionalismo comunitario tiene una dimensión técnica trascendental. No se trata tanto de sumar aritméticamente ciertos países de alguna determinada región como de conjugar las capacidades estatales de dicha región. Dos, la integración o regionalismo comunitario no es sólo diseño, ni sólo voluntad ni siquiera es sólo voto de solidaridad, es sobre todo capacidad nacional: sistema jurídico óptimo, administración viable, gobierno dinámico, etc. Tres, conjugar un puñado o un número muy marginal de países de capacidad relativa de integración con una multitud de países débiles con capacidad de integración nula es diluir, aniquilar o desperdiciar la capacidad relativa. El anquilosamiento deviene inevitable. Cuatro, el libre cambio que va ligado al nuevo regionalismo es beneficioso, con real posibilidad de creación de comercio, pudiendo evitar un gran desvío de comercio, sólo en un entorno de países complementarios y con ventaja comparativa cerca de la media mundial. Cinco, en la Unión Africana, no todos los países presentan, con respecto al resto del mundo, un panorama de ventajas comparativas sombrío. Al menos una quincena de países africanos gozan de ventajas comparativas (infraestructuras, técnica, tecnología, mano de obra cualificada, etc.) cerca de la media mundial. Seis, si bien en el escenario internacional, todos los países son jurídicamente iguales; en África, es naturalmente que éstos son desiguales entre sí. Asumir esta desigualdad natural en la construcción del nuevo regionalismo no es fomentar una doble velocidad en la integración, al contrario es apostar por más eficacia en la misma. Siete, en un nuevo contexto africano, en que el norte (el Magreb) se encuentra cada vez más amenazado por la penuria alimentaria y que el sur alberga 60% de las tierras cultivables del mundo, es naturalmente que un nuevo regionalismo bien enfocado sería oportuno pudiendo resultar exitoso.

Habida cuenta esas verdades, el principal y gran reto de cara a la optimización o viabilidad de la Unión Africana parece hallarse en encontrar el punto de equilibrio en que situar la compatibilidad entre la falla estatal e institucional y el supranacionalismo en un contexto de mayor fragilidad, debilidad e incapacidad estatal. Esto es, ¿cómo lograrse una integración política y socioeconómica sumando pobreza o pobreza relativa y más pobreza? La ciencia política en particular las relaciones internacionales ofrecen respuestas probadas a este interrogante. El nuevo regionalismo comunitario entre países esencialmente pobres o con pobreza extrema favorece divergencia. El nuevo

regionalismo entre países muy dispares, es decir, entre países ricos o muy desarrollados y países muy pobres también favorece divergencia. En cambio, el nuevo regionalismo entre países con niveles de desarrollo similares, ya sean relativamente pobres pero con ventajas comparativas cerca de la media mundial, conduce a la convergencia de la unión, mejorando los precios de los factores de producción y el nivel de vida en general.

Por otra parte, que más de una quincena de países (Nigeria, Sudáfrica, Argelia, Egipto, Túnez, Angola, Marruecos, Kenia, Tanzania, Gana, Botsuana, Mauricio, Seychelles, Namibia, Cabo Verde, Zambia, Guinea Ecuatorial, Gabón) tengan en la Unión Africana unas ventajas comparativas cerca de la media mundial no es en absoluto un testimonio meramente subjetivo, caprichoso, sin real fundamento. De los datos estadísticos del PNUD a los del Banco Mundial pasando por programas colectivos como *African Economic Outlook* 2016 -coeditado por el Banco Africano de desarrollo (BAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, o datos Estadísticos conjuntos Unión Europea-Unión Africana 2015, etc., todos los informes y estudios puntualizan las potencialidades de dichos países así como su peculiar dotación en factores de producción. Por lo que manifiestamente, se trata de países capaces y por lo tanto aptos para la integración regional o regionalismo comunitario. Además como se ha podido ver en el mapa expuesto en el capítulo 7, son bastante adheridos del norte al sur.

Llegados a este punto, el estudio concluye que de cara a la optimización y viabilidad de la Unión Africana será necesario asentar ese nuevo regionalismo africano sobre un núcleo locomotor conformado por esos países. Pues constituyendo un núcleo locomotor consolidado, resolutivo, capaz con base en esos países; y sobre todo aplicando objetiva y técnicamente bien los procedimientos de nuevo regionalismo (conjugación ingeniosa de capacidades estatales; casamiento armonioso de instituciones a priori nacionales; entrelazamiento de normas, sistemas, ordenamientos; construcción de mercado interior comunitario unificado o de libre competencia; gobernanza común, producción común, etc) de manera a posibilitar y fortalecer la integración en ese núcleo, la Unión Africana o regionalismo comunitario africano podría volver a la senda de progreso. También, como se ha puesto de manifiesto en el estudio, tanto técnicamente, científicamente como empíricamente ese núcleo es factible.

Y no que la idea de núcleo locomotor sea abogar por una integración africana de doble velocidad o simplemente sea dejar a los demás países miembros a su suerte. Al contrario, es apostar por una eficacia y un dinamismo integrador que paulatinamente contagiase todos los miembros de esa Unión. Pero eso sí, no que dicho contagio llegase sólo, de manera automática, a esos rincones africanos sin políticas concretas con ese fin. Una premisa fundamental para extender ese contagio a toda la Unión es asumir en su gobernanza el que los países que la componen son entre sí natural y profundamente diferentes. Si los países de la Unión son dispares, si algunos incluso carecen de capacidad de integración; asumir esta desigualdad natural en su forma de gobierno, es prever al lado de un núcleo locomotor capaz, unos espacios de construcción conjunta que vincularan dicho núcleo con los Estados menos capaces.

Es entablar o establecer ciertos lazos que servirían de espacios de trabajo intenso que prepararían cada Estado menos capacitado a adquirir solvencia para la integración o regionalismo comunitario que se plantea. Es instaurar espacios transitorios de trabajo con el fin de capacitar los Estados menos capaces e incorporarlos paulatinamente al núcleo central de la Unión. La idea subyacente es poder progresar conjuntamente en el proceso de integración asumiendo que el tipo de regionalismo elegido en este marco de la Unión Africana tiene una dimensión técnica trascendental y que se necesita Estados especialmente capaces para su construcción óptima y beneficiosa.

6) EL NUEVO REGIONALISMO COMUNITARIO, TAMBIÉN COSA DE “POBRES” SÓLO QUE NO DE “INDIGENTES”

Si unos Estados con pobreza relativa pero con ventajas comparativas cerca de la media mundial pueden articular exitosamente un proceso de integración tipo nuevo regionalismo comunitario; el que otros meramente nominales, incapaces, con pobreza extrema o con soberanía tan sólo *krasneriana* (reconocimiento interestatal, igualdad jurídica internacional) que no *weberiana* (monopolio de violencia legítima, gobierno efectivo, claro control territorial), no sean particularmente aptos para integrar ese mismo proceso de integración, no es en absoluto discriminatorio. Simplemente que en este tipo de integración, el Estado tan sólo nominal, incapaz, mayormente informal, es no sólo un obstáculo nítido (casi un lastre) que impide profundamente el avance conjunto de la

integración, sino que también (y sobre todo) es al mismo tiempo un claro escollo para su propio desarrollo. A modo de ejemplo si en el marco del nuevo regionalismo se suele normalmente eliminar las barreras aduaneras tarifarias y no tarifarias para recaudar más mediante las empresas; de darse esta supresión en un nuevo regionalismo que incluye un Estado sin capacidad institucional, se produciría el efecto contrario en dicho Estado incapaz, que perdería asimismo sus recetas aduaneras (principal por no decir casi única fuente de ingreso) sin poder recaudar de otro modo una cantidad suficiente de ingresos para su financiación, puesto que es incapaz precisamente porque sus instituciones no cubren todo el territorio estatal, su economía es sin organizar, y además mayormente sumergida e informal, etc. Como se ha puesto de manifiesto en los capítulos 6 y 7 los ejemplos de ese tipo son muchos. Por consiguiente, cuando en este trabajo se aboga por un núcleo locomotor en la Unión Africana, es con la vista puesta en el progreso conjunto de esa región africana en su totalidad. Cuando hablamos de la Unión Africana en términos de “cojinete” y “radios”, tratamos asimismo de un mecanismo seguro para su despegue, mejora y progreso. Es rescatar en última instancia sus países débiles.

En definitiva, la integración o mejor dicho el nuevo regionalismo comunitario en la Unión Africana es no sólo posible sino que también claramente factible. Lo único es que en su circunstancia actual de Estados frágiles o fallidos, es crucial que se sepa enfocar o articular su construcción. Esta construcción presenta muchos retos y desafíos, no fatalidades. Exige muchos sacrificios y abnegaciones, no sufrimiento sin fin. En cualquier caso, la pregunta paralela a esos sacrificios es: en un nuevo contexto de resurgimiento a escala mundial de las viejas potencias (Japón resucitado por los *abonomics*, nuevamente hacia un potente ejército operativo; Rusia cada vez más potencia internacional como antaño; China cada vez más hegemonía económica y militar; Estados Unidos buscando más fortalezas, ya sea forjando un *neo-plan Marshall* con la Unión Europea a través del acuerdo transatlántico, o a partir de lo que podría llamarse el proteccionismo Trump, etc.) y de fortalecimiento de los Estados continentes (India, China, etc), si la Unión Africana y los Estados africanos se quedan en su inmovilismo e incluso en su involución, ¿cuánto tiempo va a durar el sufrimiento de la nueva dictadura de la evolución humana que está por nuevamente llegar a estos rincones africanos, esta vez acompañada por las nuevas tecnologías y la globalización?

Fuentes y Bibliografía

Prensa

BINYAVANGA, W. (2006): “How to write about Africa”, en Granta, enero, núm 92.

HELMAN, G. y RATNER, S. (1992): “Saving failed States”, en Foreign Policy, vol.89, 3, pp (3 -20); artículo publicado nuevamente en 2010 en Foreign Policy de 15 de junio de 2010, disponible en su página web: <http://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states>.

KERRY, J. (2014): “Africa is on the rise, and we need to help make sure it continues”, in Financial Times, 3 de mayo.

ROSS, E. (2013): “Failed States are a Western myth”, en The Guardian, 28 de junio; también disponible en la página web: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jun/28/failed-states-western-myth-us-interests>

Libros

ABDULQAWI, Y. y OUGUERGOUZ, F. (eds) (2012): The African Union: legal and institutional framework, a manual on the pan-african organization, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012): Why state fail: the origins of power, prosperity and poverty, Crown Publisher, New York (USA).

ADEJUMOBI, S. y OLUKOSHI, A.(eds) (2008): The African Union and new strategies for development in Africa, Cambria Press, New York.

AKE, C. (2001): Democracy and Development in Africa, The Brookings Institution, Washington.

AKOKPARI, J et al (eds) (2008): The African Union and its Institutions, Fanele, Johannesburg (Sudáfrica).

AKWEN, G. y ORTINDI, B. (2011): The African Union and the challenges of regional integration in Africa: what hope for Africa's development, Lap Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, Germany.

ALDECOA, F. (2000): La integración Europea: análisis histórico-institucional, Tecnos, Madrid.

ALDECOA, F.; LIESA, F. y MONTSERRAT, A. (dirs) (2014): Gobernanza y Reforma Internacional tras la Crisis Financiera y Económica: el Papel de la Unión Europea, Marcial Pons, Madrid.

AMAIZO, E. (2005): L'Union Africaine freine-t-elle l'unité des africains: retrouver la confiance entre le dirigeant et le peuple citoyen, Editions Menaibuc, Paris.

AMIN, S. (1973): Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique, Minuit, Paris.

AYITTEY, G. (1992): Africa betrayed, Palgrave-McMillan Press, New York.

- (1998): Africa in Chaos, Palgrave-McMillan Press, New York.
- (2005): Africa unchained: The blue print for Africa's future, Palgrave-McMillan Press, New York.

BALANGUER, F. et al. (2013): Introducción al derecho constitucional, Edición Tecnos (2nda Ed), Madrid.

BALASSA, B. (1962): Towards the theory of economic integration, George Allen and Unwin, London.

BAÑON I MARTÍNEZ, R. y JIMÉNEZ, S. (2010): La nueva gestión pública, Instituto Educación Superior, Madrid.

BAYART, F. (1989) : L'Etat en Afrique: la politique du ventre, Fayard, Paris.

BETI, M. (1999) : La France contre l'Afrique, La Découverte, Paris.

BEYALA, C. (1996) : Les honneurs perdus, Albin Michel, Paris.

BHAGWATI, J. (1991): The world trading system at risk, Princeton University Press, Princeton

Bidima, G. (1993) : La philosophie négro africaine, Presse Universitaire de France, (collection Que sais-je ?), Paris.

BOULAGA, F. (1977) : La crise du Muntu, authenticité africaine et philosophie, Présence Africaine, Paris.

CALDERISI, R. (2007): The trouble with Africa: why foreign aid isn't working, Yale University Press, New Haven.

CHABAL, P. y DALLOZ, P. (2001): África camina: el desorden como instrumento político, Bellaterra, Barcelona.

CHOMSKY, N. (2010): Estados fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia, Diario Público.

CHUHAN-POLE, P. y ANGWAFO, M. (eds) (2011): Yes African can: success stories from a dynamic continent, World Bank, Washington.

COMBACAU, J. y SUR, S. (2012): Droit international public, Montchrestien (10 ed), Paris.

CROISAT, M. y QUERMONNE, L. (1998) : l'Europe et le fédéralisme : contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernementale, Montchrestien, 2 Ed, Paris.

DAMBISA, M. (2009): Dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa, Farrar, Straus and Giroux, New York.

DANIEL, M. (2014): Histoire vivante de la pensée économique: des crises et des hommes, Pearson, 2 Ed, Montreuil (France).

- (2012): 8 leçons d'histoire économique : croissance, crise financière, réforme fiscale, dépense publique, Odile Jacob, Paris.

DEBLOCK, C. y ETHIER, D. (s/d) (1992): Mondialisation et coopération: la coopération économique internationale est elle encore possible ?, Presse de l'Université du Québec, Montréal (Canada).

DE LA FUENTE, R. (2004): Política europea y gestión multinivel, Septem Ediciones, Oviedo.

DEL ARENAL, C. (2010): Introducción a las relaciones internacionales, Tecnos, cuarta edición, Madrid.

DEUTSCH, K. (1968): The analysis of international relations, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J).

DEUTSCH, K.; BURRELL, S.; KANN, R. (1957): Political community and the north Atlantic area, Hardcover, Princeton University Press, Princeton.

DIEZ VELASCO, M. (1999): Las organizaciones internacionales, Editorial Tecnos, Madrid.

DOMPERE, K. (2006): African Union: Pan African analytical foundations, Adonis and Abbey Publishers, Washington.

DONY, M. (2014): Droit de l'Union Européenne, Edition de l'Université de Bruxelles, (5° ed, revue et augmentée), Bruxelles (Belgique).

ERNST, H. (1968): The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950 – 1957, 2 Ed, Stanford University Press, Stanford (California).

FATTANY, T. (2004): Union Africaine et developpement: entre espoirs et illusions, L'Harmattan, Paris.

FAWCETT, L. y HURRELL, A. (eds) (1995): Regionalism in world politics: regional organization and international order, Oxford University Press, New York.

GIL, R. ; DE QUADROS, F. y VELO, D. (2014): The European Union and Social Market Economy, Ed. Cacucci Editore, Bari.

GONIDEC, F. (1987) : Les organisations internationales africaines : étude comparative, L'Harmattan, Paris.

GRAHAM, A. (1971): The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis, Little Brown, Boston.

GRIMM, S.; LEMAY-HÉBERT, N. y NAY, O. (2015): The political invention of fragile states: the power of ideas, Routledge, New York (USA).

HABERMAS, J. (1971): Knowledge and humans interest, (trad J Shapiro), Heinemann, London.

- (1974): Theory and practice, (trad. J Viertel), Heinemann, London.

HOFFMANN, S. (1995): The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964-1995, Westview Press, Boulder (Colorado).

HOOGHE, L. y GARY, M. (2001): Multi-level governance and european integration, Rowman et Littlefield, Boulder (Colorado).

HOUTOUNDJI, P. (1970) : Sur la philosophie africaine », critique de l'ethnophilosophie, Maspero, Paris.

KABOU, A. (1998): Et si l'Afrique refusait le developpement ?, L'Harmattan, Paris.

- (2011) : Comment l'Afrique en est arrivée là ?, Ed, L'Harmattan, Paris.

KAMTO, M. (1987): Pouvoir et droit en Afrique Noire : essai sur les fondements du constitutionalisme dans les Etats d'Afrique Noire francophone, Ed. Librairie Générale de droit et jurisprudence, Paris.

KEOHANE, R. (1989): International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, Westview Press, Boulder.

KEHOANE, R. y NYE, J (eds) (1971): Transnational relations and world politics, Harvard University Press, Cambridge.

- (1977): Power and interdependence: world politics in transition, Little Brown, Boston.

KRUGMAN, P. y HELPMAN, E. (1985): "Market structure and foreign trade", MIT Press, Cambridge.

KRUGMAN, P. y OBSTFELD, M. (2003): International economics: Policy and theory, Pearson, 6th Edition, New York (USA).

KUZNETS, S. (1966): Modern economic growth: rate, structure and spread, Yale University Press, New Haven.

KUZNETS, S. (1971): Economic growth of nations: total output and production structure, Harvard University Press, Cambridge.

LATOUCHE, S. (2005): La otra África. Autogestión y apañeo frente al mercado global, Oozeap, Barcelona.

LATOUCHE, S. (1998): L'autre Afrique: entre don et marché, Albin Michel, Paris.

LECOUTRE, D. (2007): Vers un gouvernement de l'Union Africaine: maximalistes vs gradualistes, Institute for Security Studies, Pretoria.

LEGUM, C. (1962): Pan-Africanism, Pall-mall Press, London.

- (1999): Africa since independence, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.

LEMOINE, M. ; MADIES, P. ; MADIES, T. (2012): Les grandes questions d'économie et de finance internationales : décoder l'actualité, De Boeck, Louvain-la-Neuve (Belgique).

LÓPEZ MARTIN, A. (2015): Los Estados fallidos: un análisis desde el derecho internacional, Editorial Publicia, Saarbrücken (Alemania).

LOUIS, V. (2009): l'Union européenne et sa monnaie, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles (Belgique).

MARCH, J. y OLSEN, J. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, Free Press, New York.

MAROUF, N. (2007): Les identités régionales et la dialectique sud-sud, CODESRIA, Dakar.

MBEMBE, A. (2000): De la postcolonie. Essai sur l'imaginaire politique dans l'Afrique actuelle, Karthala, Paris.

MEADE, J. (1955): Trade and welfare, Oxford University Press, London.

MITRANY, D. (1944): A working peace system: An argument for the functional development of international organization, Oxford University Press, London.

MÖLLER, F. (2007): Thinking peaceful change: Baltic security policies and security community building, Syracuse University Press, Syracuse, New York.

MORAVCSIK, A. (1998): The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht, Cornell University Press, Ithaca (N.Y).

MURITHI, T. (2005): The African Union: panafricanism, peacebuilding and development, Ashgate Publishing Company, Burlington (USA).

MURRAY, R. (2004): Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union, Cambridge University Press, New York.

MUSGRAVE, R. (1959): The theory of public finance: a study in public economy, McGraw Hill, New York (USA).

MVELLE, G. (2007): l'Union Africaine: fondements, organes, programmes et actions, L'Harmattan, Paris.

NYE, J. (ed) (1968): International regionalism: readings, Little Brown and Company, Boston.

OHLIN, B. (1933): Interregional And international trade, Harvard University Press, Cambridge.

OLISANWUCHE, E. (1994): Pan-Africanism: the idea and movement, 1776-1991, Howard University Press, Washington.

ONUF, N. (1989): World of our Making, University of South Carolina Press, Columbia.

OTTRO, A. (2009): De l'Union Africaine à un Etat fédéral africain, L'Harmattan, Paris.

OUGUERGOUZ, F. (2003): The African Charter on human and people's rights. A comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa, Martinus Nijhoff Publishers, New York.

PELLET, A. ; DAILLIER, P. y QUOC, N. (2002): Droit international public, Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris.

PIKETTY, T. (2013): *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, Paris.

RADELET, S. (2010): *Emerging Africa: how 17 countries are leading the way*, Brookings Institution Press, Washington.

RHODES, R.A.W. (1997): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham (Philadelphia).

RODNEY, W. (1981): *How Europe Underdeveloped Africa*, Howard University Press, Washington.

ROSAMOND, B. (2000): *Theories of European integration*, Macmillan, Basingstoke.

ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E. (1992): *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

ROTBURG, R. (ed.) (2003): *When States failed: Causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton (USA).

SAURUGGER, S. (2009): *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris.

SCHIFF, M. y WINTERS, A. (2004): *Integration régionale et développement*, Edition Economica, Banque Mondiale, Paris.

SEVERINO, M. y RAY, O. (2011): *Africa's moment*, Polity Press, Cambridge (UK).

SOTILLO, J. (2012): *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, Catarata, Madrid.

-- (dir) (2015): *Antología del desarrollo*, Catarata, Madrid.

STEPHEN, S. (2003): *Negrologie: pourquoi l'Afrique meurt*, Calmann-Lévy, Paris

- (2006): *Negrología: por qué África se muere*, Random House Mondadori, Madrid

TCHIKAYA, B. (2014): *Le droit de l'Union Africaine : principes, institutions et jurisprudence*, Edition Berger Levrault, Paris.

TOLNO, C. (1999): *L'Afrique: une nation, un destin, un nouveau combat. Une Union Africaine*, L'Harmattan, Paris.

TRUYOL Y SERRA, A. (1977): *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.

TSHIYEMBE, M. (2012): *Régionalisme et problèmes d'intégration économique (ALENA, MERCOSUR, UE, UA)*, L'Harmattan, Paris.

UMBERTO, E. (2006): *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*, Gedisa Editorial, Barcelona.

VALLES, M. (1998): *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y practicas profesional*, Síntesis, Madrid.

VILJOENS, F. (2007): *The international human right law in Africa*, Oxford University Press (1era edición en 2007, segunda edición en 2012 y reimpreso en 2013, Oxford.

VINER, J. (1950): *The custom union issues*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.

WAFULA, O. y MAKINDA, S. (2008): *The African Union, challenges of globalization, security and governance*, Routledge NY, London.

WELZ, M. (2013): *Integrating Africa: Decolonization's legacies, sovereignty and the African Union*, Routledge Thomas Weiss, New York.

WENDT, A. (1999): *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

ZARTMAN, W. (ed.) (1995): *Collapsed States: the desintegration and restoration of legitimate authority*, Boulder Co: Lynn Rienner Publishers.

Artículos de libros colectivos

BEDJAOUI, M.: “Brief historical overview of steps to african unity”, en ABDULQAWI, Y. y OUGUERGOUZ, F. (eds) (2012): *The African Union: legal and institutional framework, a manual on the pan-african organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, pp (9-23).

BUNWAREE, S.: “The NEPAD and its discontents” en AKOKPARI, J.; MURITHI, T. et al (eds) (2008): *The African Union and its Institutions*, Fanele, Johannesburg (Sudáfrica), pp (227-240).

CARRERA, J.: “Hacia una nueva arquitectura de la política económica en la Unión Europea” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, Thomson Reuters/Editorial Aranzadi, Navarra, 2014, pp (29-95).

CLAPHAM, C.: *Failed states and non-states in the modern international order*, paper presentado en una conferencia sobre Estados fallidos, Universidad de Florencia, Italia, 2000.

GONZÁLEZ, J.: “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en DE LA FUENTE, R. (2004): *Política europea y gestión multinivel*, Septem Ediciones, Oviedo, pp (15-46).

GUINEA, M.: “Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, 2014, pp (273-365)

- : “Efectos de la crisis en el modelo político europeo: más integración pero diferenciada”, en ALDECOA, F.; LIESA, F. y MONTSERRAT, A. (dirs) (2014): *Gobernanza y Reforma Internacional tras la Crisis Financiera y Económica: el Papel de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, pp (87-128).

HERBST, J.: "Let them fail: state failure in theory and practice, implications for Policy", ROTBERG, R. (ed.) (2003): *When States failed: Causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton (USA), pp (302-318).

HEREDIA, M.: "Las organizaciones internacionales" en DIEZ VELASCO, M. (1999): *Las organizaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, pp (37-56).

- : "La estructura y la formación de la voluntad en las organizaciones internacionales", en DIEZ VELASCO, M. (1999): *Las organizaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, pp (104-117).
- : "Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales" en DIEZ VELASCO, M. (1999): *Las organizaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, pp (73 – 89).

HURRELL, A.: "Regionalism in theoretical perspective" en FAWCETT, L. y HURRELL, A. (eds) (1995): *Regionalism in world politics: regional organization and international order*, Oxford University Press, New York, pp (37-73).

KANYO, E.: "The NEPAD" en ABDULQAWI, Y. y OUGUERGOUZ, F. (eds) (2012): *The African Union: legal and institutional framework, a manual on the pan-african organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, pp (203 - 229).

KAY, M.: "Renaissance of Pan-Africanism: The AU and the new Pan-Africanists" en AKOKPARI, J.; MURITHI, T. et al (eds) (2008): *The African Union and its Institutions*, Fanele, Johannesburg (Sudáfrica), pp (25-39).

N'DRI, A.: "El sistema africano de los derechos humanos: aproximación político-institucional de la protección de los derechos humanos en la Unión Africana" en UGARTEMENDIA, E; ARNAIZ, S.; ANTONIAZZI, M. (dirs) (2015): *La garantía jurisdiccional de los derechos humanos: un estudio comparado de sistemas regionales de tutela europeo, interamericano y africano*, IVAP/European Inklings (EUi), Núm 6, Oñati, pp (425-448).

NINSIN, K.: "West Africa's integration: the logic of history and culture" en ADEJUMOBI, S. y OLUKOSHI, A.(eds) (2008): *The African Union and new strategies for development in Africa*, Cambria Press, New York, pp (123-142).

PELLET, A.: Prologue, en TCHIKAYA, B. (2014): *Le droit de l'Union Africaine : principes, institutions et jurisprudence*, Edition Berger Levrault, Paris.

PRATS, J.: “Políticas de buena administración para la administración general del Estado en España: un enfoque de gobernanza democrática”, en RUIZ-HUERTA, J. y VILLORIA, M. (2010): *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, Ed. Editorial Tecnos, Madrid, pp (25-55).

QUESADA, C.: “Los derechos fundamentales en la constitución española y en la constitución europea: algunas reflexiones desde el derecho internacional”, en ARRANZ DE ANDRES, C. y VALLEJO, M. (2009): *Estudios de derecho español y europeo*, Universidad de Cantabria, Santander (Cantabria), España.

SMOUTS, C. “La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale”, SMOUTS, C. (s/d) (1998): *Les nouvelles relations internationales: théories et pratiques*, Presses de sciences politiques, Paris, pp (135-160).

TIYANJANA, M.: “The transition from the OAU to the AU”, en ABDULQAWI, Y. y OUGUERGOUZ, F. (eds) (2012): *The African Union: legal and institutional framework, a manual on the pan-african organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, pp (25-52).

WAIYEGO, M.: “From the OAU to AU: the experience, promise and expectations” en ADEJUMOBI, S. y OLUKOSHI, A.(eds) (2008): *The African Union and new strategies for development in Africa*, Cambria Press, New York, pp (39-58).

WOODWARD, S. y TAYLOR, M. (2005): *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*, Centro de Investigación para la Paz (CIP –FUHEM), Madrid.

WULF, H.: *Challenging the weberian concept of the state: the future of the monopoly of violence*, paper disponible en Occasional Papers Series, University of Queensland (Australia), 2007.

WYATT-WALTER, A.: “Regionalism, globalization and world economic order”, FAWCETT, L. y HURRELL, A. (eds) (1995): *Regionalism in world politics: regional organization and international order*, Oxford University Press, New York, pp (74-97).

Revistas

AARON, F. (1993): "Ripe for rivalry: prospects for peace in a multipolar Asia", in *International Security*, Vol. 18, N°. 3, pp (5 -33).

ALDECOA, F. y CORNAGO, P. (1998): "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. L, Núm. 1, enero – junio, pp (59-113).

ASHLEY, R. (1981): "Political realism and human interests", en *International Studies Quaterly*, Vol 25, nº2, (Symposium in honor of Hans J Morgenthau), pp (206 – 236).

BAIMU, E. (2001): "The African Union: hope for better protection of human rights in Africa?" in *African Human Rights Law Journal* 1, no.2, pp (299 – 326).

BARRO, A. (2009): "Le post-colonialisme africain: un miroir brisé", *Controverses*, mayo, núm. 11, pp (55 a 67).

BORELLA, F. (1966): "Le régionalisme africain en crise (1965-1966)", en *Annuaire français de droit international*, volume 12, pp. (756-783).

CLAPHAM, C. (2004): "The global-local politics of state decay", en Rotberg R. (ed): *When States failed: causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton, pp (77- 93).

DEBLOCK, C. (2002): "Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC", en *Cahier de Recherche-CEIM*, Université du Québec, Montréal.

DOUGLASS, N. (1991): "Institutions" in *Journal of Economic Perspectives*- Volume 5, Number 1-Winter 1991, pp. (97-98).

EASTERLY, W. y LEVINE, R. (1997): "Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions" en *The Quaterly Journal of Economics*, Vol. 112, Núm 4, pp (1203-1250).

ERNST, H. (1975): "The obsolescence of regional integration theory", en *Institute of International Studies Working Paper*, Berkeley (California).

FRANKEL, J y ROSE, K. (1998): "The endogeneity of the optimal currency area criteria", en *The Economic Journal*, núm. 108, pp (1009-1028).

GONZÁLEZ, M. (2002): "Las teorías de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm 56, pp (7 – 56).

GORDON, R. (1997): "Saving failed States: sometimes a neocolonialist notion", en *American University International Law Review*, vol 12, nº6, pp (903 – 974).

GRIMM, S.; LEMAY-HÉBERT, N. y NAY, O. (2014): «Fragiles States: introducing a political concept », en *Third World Quarterly*, Vol. 35, nº 2, pp (197-209).

GROS, G. (1996): "Toward a taxonomy of failed States in the new world order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", en *Third World Quarterly*, vol 17, nº 3, September, pp (455-471).

GUY, P. (2000): "Institutional theory: problem and prospect" in *Political Science Series*, 69, Vienna, Institute for advanced studies.

HALL, P. y ROSEMARY, T. (1997): "La science politique et les trois neo-institutionnalismes", en *Revue française de science politique*, 47 (3-4), pp (469 – 496).

HULIARIS, A. (2001): "Qadhafi's comeback: Libya and Sub Saharan Africa in the 1990s", en *African Affairs*, vol.100, Núm. 398 pp (5-25).

JACKSON, R. (1987): "Quasi- States, dual regimes, and neoclassical theory: international jurisprudence and the third world", en *International Organization*, vol 41, nº 4, autumn, pp (519-549).

KEMP, M. y WAN, H. (1976): An elementary proposition concerning the formation of customs unions, in *Journal of International Economic*, Nº 6 (February), pp (95-98)

KINDLEBERGER, C. (1986): "International public goods without international government" en *American Economic Review*, 76, pp (1-13).

KRUGMAN, P. (1979): "Increasing returns monopolistic competition and international trade", en *Journal of International Economics*, N° 9, pp (469-479).

- (1991): "The move toward free trade zone", en *Economic Review*, 76, pp. (5-25).

LINKLATER, A. (1986): "Realism, marxism and critical international theory" en *Review of International Studies*, 12, pp (301-312).

LIPSEY, R. (1957): "The theory of customs unions: trade diversion and welfare", in *Economica*, Vol. 24, N° 93, pp (40-46)

MARCH, J. y OLSEN, J (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78 (3), pp (734 – 749).

MAZRUI, A. (1995): "Blood of experience: the failed States and political collapse in Africa", en *World Policy Journal*, Vol 12, nº1, pp (28 – 34).

MBEMBE, A. (2000): « A propos des écritures africaines de soi » en *Politique Africaine*, mars, núm 77.

MCKINNON, R. (1963): "Optimum currency areas", en *American Economic Review*, 53, pp (717-725).

MORAVCSIK, A. (1993): "Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach", en *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp (473-524).

- (1995): "Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder" en *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), pp (611-628).

- (1999) "Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration" *Journal of European Public Policy* (6:4), pp (669- 81).

MUNDELL, R. (1961): "A theory of optimum currency areas" en *The American Economic Review*, vol. 51, pp (657-664).

NAY, O. (2013): "Fragiles and failed States: Critical perspectives on conceptual hybrids", en *International Political Science Review*, March, pp (1 -16).

NITSCH, V. (1996): "Do trade bloc minimize world welfare?", en *Review of International Economics*, 4, pp (355-363).

- (1997): "Natural trading bloc: a closer look", en *Journal of Economic Integration*, vol. 12, n° 4, December, pp. (433-455).

OUGUERGOUZ, F. (2006), "La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples – Gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale", en: *Annuaire français de droit international*, volume 52, pp (213-240).

PANAGARYA, A. (1999): "The regionalism debate: an overview", en *The World Economy*, 22, pp (477-511).

PATTERSON, A. (1997): "Agricultural Policy Reform in the European Community: a three levels games analysis" en *International Organization*, 51 (1), pp (135-165).

PERAZA, L. (2003): "La Unión Africana, pálido reflejo de la Unión Europea" en *Nómadas*, Núm. 8 (julio- diciembre), pp (3-8).

PIERSON, P. (1996): "The path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative political Studies*, 29 (2), pp (123 -163).

PUTNAM, R. (1988): "Diplomacy and domestics politics. The logic of two-level games", en *International Organizations*, 42, pp (427-460).

ROSE, K. (2000): "One Money, one Market: the effect of common currencies on trade" en *Economic Policy*, núm. 30, pp (9-45).

ROTBERG, R. (2002): "Failed States in a world of terror", en *Foreign Affairs*, LXXXI, pp (1-13).

SPIEGEL (2013): A Giant Awakens: Inside Africa's Economic Upsurge, Spiegel online, 29 de Noviembre, disponible en su página web:

<http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-series-on-winners-and-losers-of-economic-boom-in-africa-a-934816.html>,

THE ECONOMIST (2013): “No need to dig: many of Africa’s fastest-growing economies have not relied on oil or mining”, 2 de noviembre.

- (2014): Manufacturing in Africa: an awakening giant, The Economist, February.
- (2014): A history of finance in five crises: how the next one could be prevented, The Economist, 12 – 18 de April.

THIEKU, K. (2004), “Explaining the clash and accommodation of interests of major actors in the creation of the african union” en African Affairs, vol.103, pp (249 – 267).

THÜRER, D. (1999): “El Estado desestructurado y el derecho internacional”, en Revista Internacional de la Cruz Roja, nº836, pp (731-760).

SAMUELSON, P. (1948): “International trade and the equalisation of factor prices”, en The Economic Journal, Vol 58, Nº 230, pp (163-184).

Documentos oficiales

CONVENCIÓN DE VIENA sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969),1155 U.N.T.S.331, Viena, 23 de mayo de 1969, entrado en vigor el 27 de enero de 1980.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1989): Rapport Jacques Delors: rapport sur l’union économique et monétaire dans la Communauté Européenne, Europe Documents. Agence Internationale d’information pour la presse, Abril, núm 1550/1551, Bruxelles, p 6, disponible en la página web :
www.cvce.eu/obj/rapport_sur_l_union_economique_et_monetaire_dans_la_communaute_europeenne_12_avril_1989-fr-725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f.html

CONSEIL-COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1970) :
Rapport Werner : Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union et économique et monétaire dans la Communauté, Supplément au Bulletin 11 des Communautés Européennes, Luxembourg

DECLARATION DE SYRTE, Quatrième Session Extraordinaire des chefs d'Etat et de Gouvernement, Syrte (Libye), 8-9 septembre 1999/ EAHG/Decl (IV), Rev 1.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: la normativa de la Organización Mundial del Comercio, especialmente el artículo XXIV, disponible en su página web:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm

REGLAMENTO INTERIOR de la Unión Africana: Reglamento interior de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno, adoptado en la primera sesión ordinaria de la conferencia en Durban en julio de 2002, entrado en vigor con ocasión de su adopción en la misma fecha.

UNIÓN AFRICANA: decimo tercera sesión ordinaria de la Conferencia de la Unión Africana, Sirte (Libia), 1-3 julio 2009 / Décision Assembly/AU/Dec.263(XIII)

UNIÓN AFRICANA: Reglamento interior de la Comisión de la Unión Africana, adoptado en la primera sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en Durban (Sudáfrica), en julio de 2002, entrado en vigor con ocasión de su adopción en la misma fecha.

UNIÓN AFRICANA: Reglamento interior del Comité de Representantes Permanentes (COREP), adoptado en la primera sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en Durban (Sudáfrica), en julio de 2002, entrado en vigor con ocasión de su adopción en la misma fecha.

UNIÓN AFRICANA: Reglamento interior del Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, adoptado en la primera sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en Durban (Sudáfrica), en julio de 2002, entrado en vigor con ocasión de su adopción en la misma fecha.

UNIÓN AFRICANA: el protocolo de creación del Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana disponible en su página web:

http://www.au.int/en/sites/default/files/Protocol_peace_and_security.pdf

UNIÓN AFRICANA: decisión de la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana: Assembly/AU/Dec.227(XII).

UNIÓN AFRICANA: decisión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana: Assembly/AU/Dec.356(XVII) / January 2013.

UNIÓN AFRICANA: decisión de la Conferencia de la Unión Africana: EX/CL/Dec. 45 (III) / Julio de 2004

UNIÓN AFRICANA (2005): Decisión de la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno, Assembly/ AU/ Dec. 53 (III)

- (2009): Sanción a Madagascar en Marzo de 2009, decisión PSC/PR/COMM. (CLXXXI.).
- (2012): Sanción a Guinea Bissau en abril de 2012, decisión PSC/PR/COMM. (CCCXVIII.)
- (2012): Sanción a Egipto en julio de 2012, decisión PSC/PR/COMM. (CCCLXXXIV.)
- (2013): Sanción a República Centroafricana en marzo de 2013, decisión PSC/PR/COMM. (CCCLXIII.),
- (2014): African Union Handbook, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (reeditado en 2015), Addis Ababa (Ethiopia).
- (2015): African Union Handbook, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (reeditado en 2015), Addis Ababa (Ethiopia).
- (2016): African Union Handbook, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (reeditado en 2015), Addis Ababa (Ethiopia).

UNIÓN EUROPEA: el Tratado de Lisboa, disponible en la página web:
https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf

UNIÓN EUROPEA: Acta Única Europea, Art 13: disponible en la página web de la Unión Europea:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_fr.pdf.

UNIÓN EUROPEA: el tratado de la CECA, disponible en la página web de la Unión Europea:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_fr.pdf

UNIÓN EUROPEA: el tratado de la CEE, disponible en la página web de la Unión Europea:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_fr.pdf.

UNIÓN EUROPEA: El tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), disponible en

<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

Unión Europea: el tratado de Maastricht o tratado TUE, disponible en: <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

UNIÓN EUROPEA, Presidencia Consejo Europeo (2012): Informe Van Rompuy, “Hacia una autentica unión económica y monetaria, EUCO 120/12 / Presse 296, Bruselas, 26 de junio.

Informes y estudios

AFRICA INSTITUTE OF SOUTH AFRICA (2002): Africa’s development thinking since Independent, (a reader), Africa Institute of South Africa, Pretoria.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK, OECD and PNUD (2016): African economic outlook: sustainable cities and structural transformation, 15th Edition, OECD Publications.

BANCO CENTRAL EUROPEO (2011): “La reforma de la gobernanza económica de la zona euro: elementos esenciales” en Boletín Mensual, marzo, pp (107-128).

BANCO MUNDIAL: Informes del banco mundial sobre la economía de los países africanos, últimos disponibles, 2015, página web: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD>.

BRINKERHOFF, D. (2007): Capacity Development in fragile state, RTI International (Research Triangle Institute), Washington.

CAMPBELL, D.; PÖLZLBAUER, P.; THORSTEN, B.; PÖLZLBAUER, G. (2015): Keys findings of the Democracy Ranking 2015, Democracy Ranking, Vienna, disponible en la página web: <http://democracyranking.org/wordpress/2015-full-dataset-2/>

CILLIERS, J.; BARRY, H. y MOYER, J. (dir) (2011): African futures 2050, Institute for Security Studies, Pretoria (South Africa), disponible en la página web del Institute for Security Studies, <https://www.issafrica.org/uploads/Mono175.pdf>.

COMMISSION FOR AFRICA (2005): Our common interest, disponible en su página web http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2005-report/11-03-05_cr_report.pdf.

- (2010): Still our common interest, disponible en su página web <http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2010/09/cfa-report-2010-full-version.pdf>

EUROSTAT (2015): The European Union and the African Union: A statistical portrait, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

FIELD, L. y PÉREZ, D. (2009): “El informe Larosière” en Estabilidad Financiera, mayo, Banco de España, Madrid.

FUND FOR PEACE (2015), Informes sobre Estados fragiles, disponible en:

<http://library.fundforpeace.org/fsil5-pressrelease>; última visita, 25 de junio de 2016.

INSTITUT DES REGIONS ARIDES (2009): Acte du colloque international « société en transition et développement local en zones difficiles, DEZLOD, Institut des Régions Arides (IRA), Djerba (Tunisie).

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (2016): Report, Doing Business 2016, World Bank, Washington.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2012): “El Six Packs de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea” en Boletín Económico de ICE, Enero, núm 3022.

OECD (2015): States of fragility 2015: meeting-post 2015 ambitions, OECD Publishing, Paris.

OPEN SOCIETY INITIATIVE (2010): Renforcer la participation populaire dans l'Union Africaine : un guide pour mieux connaître les structures et procédures de l'UA, Open Society Initiative South Africa, Johannesburg.

PNUD (2015): Global Human Development Report 2015: disponible en la página web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

<http://hdr.undp.org/en/2015-report/download>

WORLD BANK (2005): Evaluation of World Bank support to Low Income Countries Under Stress, Committee on development effectiveness/ World Bank, Washington; disponible en la página web:

http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/OED_Approach_Licus.pdf

- (2006): Engaging with failed States: An IEG review to World Bank support to Low Income Countries Under Stress, The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, Washington (USA)

- (2013): Making the middle class in Africa: Future development, disponible en la página web <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/making-middle-class-africa>.

Consultas en línea

CHOMSKY, N. (2006): Entrevista realizada por Amy Goodman y Juan González en el marco del programa Democracy Now en Marzo, disponible en: <https://chomsky.info/20060331/>

OCDE: detalles sobre la OCDE, en: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC):
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

PUGLIESE, J. (2014): Will there be an African community?, Africa in Focus/Brookings Institution, Thursday, January 9; también disponible en la página web: <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/01/09-african-economic-community-pugliese>

UNIÓN AFRICANA: African Union in nutshell en <http://www.au.int/en/about/nutshell>, última consulta relativa a esta cuestión, enero de 2015.

UNIÓN AFRICANA: Cartas de derechos fundamentales africanos, (carta del derecho de la mujer, carta del derecho del niño, carta de los derechos humanos y de los pueblos, etc) disponibles en la página web de la Unión Africana. Véanse:

<http://www.au.int/en/treaties>

UNIÓN AFRICANA: detalles sobre todas las comunidades subregionales (CEDEAO, SADC, EAC, etc) y otros órganos e instituciones como por ejemplo en el caso del NEPAD en la página web:
<http://www.nepad.org/nepad-programmes>

ZOELICK, R. (2008): Estados frágiles: garantizar el desarrollo, Banco Mundial, Washington; disponible en la página web del banco:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21900131~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

ANEXOS

ANEXO 1: ACTA CONSTITUTIVA DE LA UNIÓN AFRICANA

CONSTITUTIVE ACT OF THE AFRICAN UNION

The Constitutive Act

We, Heads of State and Government of the Member States of the Organization of African Unity (OAU):

1. The President of the People's Democratic Republic of Algeria
2. The President of the Republic of Angola
3. The President of the Republic of Benin
4. The President of the Republic of Botswana
5. The President of Burkina Faso
6. The President of the Republic of Burundi
7. The President of the Republic of Cameroon
8. The President of the Republic of Cape Verde
9. The President of the Central African Republic
10. The President of the Republic of Chad
11. The President of the Islamic Federal Republic of the Comoros
12. The President of the Republic of the Congo
13. The President of the Republic of Côte d'Ivoire
14. The President of the Democratic Republic of Congo
15. The President of the Republic of Djibouti
16. The President of the Arab Republic of Egypt
17. The President of the State of Eritrea

18. The Prime Minister of the Federal Democratic Republic of Ethiopia
19. The President of the Republic of Equatorial Guinea
20. The President of the Gabonese Republic
21. The President of the Republic of The Gambia
22. The President of the Republic of Ghana
23. The President of the Republic of Guinea
24. The President of the Republic of Guinea Bissau
25. The President of the Republic of Kenya
26. The Prime Minister of Lesotho
27. The President of the Republic of Liberia
28. The Leader of the 1st of September Revolution of the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya
29. The President of the Republic of Madagascar
30. The President of the Republic of Malawi
31. The President of the Republic of Mali
32. The President of the Islamic Republic of Mauritania
33. The Prime Minister of the Republic of Mauritius
34. The President of the Republic of Mozambique
35. The President of the Republic of Namibia
36. The President of the Republic of Niger
37. The President of the Federal Republic of Nigeria
38. The President of the Republic of Rwanda
39. The President of the Sahrawi Arab Democratic Republic
40. The President of the Republic of Sao Tome and Principe
41. The President of the Republic of Senegal
42. The President of the Republic of Seychelles
43. The President of the Republic of Sierra Leone
44. The President of the Republic of Somalia
45. The President of the Republic of South Africa
46. The President of the Republic of Sudan
47. The King of Swaziland
48. The President of the United Republic of Tanzania
49. The President of the Togolese Republic

50. The President of the Republic of Tunisia
51. The President of the Republic of Uganda
52. The President of the Republic of Zambia
53. The President of the Republic of Zimbabwe

INSPIRED by the noble ideals which guided the founding fathers of our Continental Organization and generations of Pan-Africanists in their determination to promote unity, solidarity, cohesion and cooperation among the peoples of Africa and African States;

CONSIDERING the principles and objectives stated in the Charter of the Organization of African Unity and the Treaty establishing the African Economic Community;

RECALLING the heroic struggles waged by our peoples and our countries for political independence, human dignity and economic emancipation;

CONSIDERING that since its inception, the Organization of African Unity has played a determining and invaluable role in the liberation of attainment of the unity of our continent and has provided a unique framework for our collective action in Africa and in our relations with the rest of the world.

DETERMINED to take up the multifaceted challenges that confront our continent and peoples in the light of the social, economic and political changes taking place in the world;

CONVINCED of the need to accelerate the process of implementing the Treaty establishing the African Economic Community in order to promote the socio-economic development of Africa and to face more effectively the challenges posed by globalization;

GUIDED by our common vision of a united and strong Africa and by

the need to build a partnership between governments and all segments of civil society, in particular women, youth and the private sector, in order to strengthen solidarity and cohesion among our peoples;

CONSCIOUS of the fact that the scourge of the conflicts in Africa constitutes a major impediment to the socio-economic development of the continent and of the need to promote peace, security and stability as a prerequisite for the implementation of our development and integration agenda;

DETERMINED to promote and protect human and peoples' rights, consolidate democratic institutions and culture, and to ensure good governance and the rule of law;

FURTHER DETERMINED to take all necessary measures to strengthen our common institutions and provide them with the necessary powers and resources to enable them discharge their respective mandates effectively;

RECALLING the Declaration which we adopted at the Fourth Extraordinary Session of our Assembly in Sirte, the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, on 9.9.99, in which we decided to establish an African Union, in conformity with the ultimate objectives of the Charter of our Continental Organization and the Treaty establishing the African Economic Community;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

Article 1

Definitions

In this Constitutive Act:

“**Act**” means the present Constitutive Act;

“**AEC**” means the African Economic Community;

“**Assembly**” means the Assembly of Heads of State and Government of the Union;

“**Charter**” means the Charter of the OAU;

“**Commission**” means the Secretariat of the Union;

“**Committee**” means a Specialized Technical Committee of the Union;

“**Council**” means the Economic, Social and Cultural Council of the Union;

“**Court**” means the Court of Justice of the Union;

“**Executive Council**” means the Executive Council of Ministers of the Union;

“**Member State**” means a Member State of the Union;

“**OAU**” means the Organization of African Unity;

“**Parliament**” means the Pan-African Parliament of the Union;

“**Union**” means the African Union established by the present Constitutive Act.

Article 2

Establishment

The African Union is hereby established in accordance with the provisions of this Act.

Article 3

Objectives

The objectives of the Union shall be to:

- (a) achieve greater unity and solidarity between the African countries and the peoples of Africa;
- (b) defend the sovereignty, territorial integrity and independence of its Member States;
- (c) accelerate the political and socio-economic integration of the continent;
- (d) promote and defend African common positions on issues of interest

- to the continent and its peoples;
- (e) encourage international cooperation, taking due account of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of human Rights;
 - (f) promote peace, security, and stability on the continent;
 - (g) promote democratic principles and institutions, popular participation and good governance;
 - (h) promote and protect human and peoples' rights in accordance with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other relevant human rights instruments;
 - (i) establish the necessary conditions which enable the continent to play its rightful role in the global economy and in international negotiations;
 - (j) promote sustainable development at the economic, social and cultural levels as well as the integration of African economies;
 - (k) promote co-operation in all fields of human activity to raise the living standards of African peoples;
 - (l) coordinate and harmonize the policies between the existing and future Regional Economic Communities for the gradual attainment of the objectives of the Union;
 - (m) advance the development of the continent by promoting research in all fields, in particular in science and technology;
 - (n) work with relevant international partners in the eradication of preventable diseases and the promotion of good health on the continent.

Article 4

Principles

The Union shall function in accordance with the following principles:

- (a) sovereign equality and interdependence among Member States of the Union;

- (b) respect of borders existing on achievement of independence;
- (c) participation of the African peoples in the activities of the Union;
- (d) establishment of a common defence policy for the African Continent;
- (e) peaceful resolution of conflict among Member States of the union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly;
- (f) prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;
- (g) non-interference by any Member State in the internal affairs of another;
- (h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;
- (i) peaceful co-existence of Member States and their right to live in peace and security;
- (j) the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security;
- (k) promotion of self-reliance within the framework of the Union;
- (l) promotion of gender equality;
- (m) respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance;
- (n) promotion of social justice to ensure balanced economic development;
- (o) respect for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities;
- (p) condemnation and rejection of unconstitutional changes of governments.

Article 5

Organs of the Union

1. The organs of the Union shall be:
 - (a) The Assembly of the Union;
 - (b) The Executive Council;
 - (c) The Pan-African Parliament;
 - (d) The Court of Justice;
 - (e) The Commission;
 - (f) The Permanent Representatives Committee;
 - (g) The Specialized Technical Committees;
 - (h) The Economic, Social and Cultural Council;
 - (i) The Financial Institutions;
2. Other organs that the Assembly may decide to establish.

Article 6

The Assembly

1. The Assembly shall be composed of Heads of States and Government or their duly accredited representatives.
2. The Assembly shall be the supreme organ of the Union.
3. The Assembly shall meet at least once a year in ordinary session.
At the request of any Member State and on approval by a two thirds majority of the Member States, the Assembly shall meet in extraordinary session.
4. The office of the chairman of the Assembly shall be held for a period of one year by a Head of State or Government elected after consultations among the Member States.

Article 7

Decisions of the Assembly

1. The Assembly shall take its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States of the Union.

However, procedural matters, including the question of whether a matter is one of procedure or not, shall be decided by a simple majority.

2. Two-thirds of the total membership of the Union shall form a quorum at any meeting of the Assembly.

Article 8

Rule of procedure of the Assembly

The Assembly shall adopt its own Rules of Procedure.

Article 9

Powers and functions of the Assembly

1. The functions of the Assembly shall be to:
 - (a) determine the common policies of the Union;
 - (b) receive, consider and take decisions on reports and recommendations from the other organs of the Union;
 - (c) consider requests for Membership of the Union;
 - (d) establish any organ of the Union;
 - (e) monitor the implementation of policies and decisions of the Union as well ensure compliance by all Member States;
 - (f) adopt the budget of the Union;
 - (g) give directives to the Executive Council on the management of conflicts, war and other emergency situations and the restoration of peace;
 - (h) appoint and terminate the appointment of the judges of the Court of Justice;
 - (i) appoint the Chairman of the Commission and his or her deputy or deputies and Commissioners of the Commission and determine their functions and terms of office.
2. The Assembly may delegate any of its powers and functions to any

organ of the Union.

Article 10

The Executive Council

1. The Executive Council shall be composed of the Ministers of Foreign Affairs or such other Ministers or Authorities as are designated by the Governments of Member States.
2. The Executive Council shall meet at least twice a year in ordinary session. It shall also meet in an extra-ordinary session at the request of any Member State and upon approval by two-thirds of all Member States.

Article 11

Decisions of the Executive Council

1. The Executive Council shall take its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States. However, procedural matters, including the question of whether a matter is one of procedure or not, shall be decided by a simple majority.
2. Two-thirds of the total membership of the Union shall form a quorum at any meeting of the Executive Council.

Article 12

Rules of procedures of the Executive Council

The Executive Council shall adopt its own Rules of Procedure.

Article 13

Functions of the Executive Council

1. The Executive Council shall coordinate and take decisions on policies in areas of common interest to the Member States, including the following:
 - (a) foreign trade;
 - (b) energy, industry and mineral resources;
 - (c) food, agricultural and animal resources, livestock production and forestry;
 - (d) water resources and irrigation;
 - (e) environmental protection, humanitarian action and disaster response and relief;
 - (f) transport and communications;
 - (g) insurance;
 - (h) education, culture, health and human resources development;
 - (i) science and technology;
 - (j) nationality, residency and immigration matters;
 - (k) social security, including the formulation of mother and child care policies, as well as policies relating to the disabled and the handicapped;
 - (l) establishment of a system of African awards, medals and prizes.
2. The Executive Council shall be responsible to the Assembly. It shall consider issues referred to it and monitor the implementation of policies formulated by the Assembly.
3. The Executive Council may delegate any of its powers and functions mentioned in paragraph 1 of this Article to the Specialized Technical Committees established under Article 14 of this Act.

Article 14

The Specialized Technical Committees

Establishment and Composition

1. There is hereby established the following Specialized Technical Committees, which shall be responsible to the Executive Council:
 - (a) The Committee on Rural Economy and Agricultural Matters;
 - (b) The Committee on Monetary and Financial Affairs;
 - (c) The Committee on Trade, Customs and Immigration Matters;
 - (d) The Committee on Industry, Science and Technology, Energy, Natural Resources and Environment;
 - (e) The Committee on Transport, Communications and Tourism;
 - (f) The Committee on Health, Labour and Social Affairs; and
 - (g) The Committee on Education, Culture and Human Resources.
2. The Assembly shall, whenever it deems appropriate, restructure the existing Committees or establish other Committees.
3. The Specialized Technical Committees shall be composed of Ministers or seniors officials responsible for sectors falling within their respective areas of competence.

Article 15

Functions of the Specialized Technical Committees

Each Committee shall within its fields of competence:

- (a) prepare projects and programmes of the Union and submit it to the Executive Council;
- (b) ensure the supervision, follow-up and the evaluation of the implementation of decisions taken by the organs of the Union;
- (c) ensure the coordination and harmonization of projects and

- programmes of the Union;
- (d) submit to the Executive Council either on its own initiative or at the request of the Executive Council, reports and recommendations on the implementation of the provisions of this Act; and
 - (e) carry out any other functions assigned to it for the purpose of ensuring the implementation of the provisions of this Act.

Article 16

Meetings

Subject to any directives given by the Executive Council, each Committee shall meet as often as necessary and shall prepare its Rules of Procedure and submit them to the Executive Council for approval.

Article 17

The Panafrican Parliament

1. In order to ensure the full participation of African peoples in the development and economic integration of the continent, a Pan-African Parliament shall be established.
2. The composition, powers, functions and organization of the Pan-African Parliament shall be defined in a protocol relating thereto.

Article 18

The Court of Justice

1. A Court of Justice of the Union shall be established;
2. The statute, composition and functions of the Court of Justice shall shall be defined in a protocol relating thereto.

Article 19

The Financial Institutions

The Union shall have the following Financial Institutions whose rules and regulations shall be defined in protocols relating thereto.

- (a) The African Central Bank;
- (b) The African Monetary Fund;
- (c) The African Investment Bank.

Article 20

The Commission

1. There shall be established a Commission of the Union, which shall be the Secretariat of the Union.
2. The Commission shall be composed of the Chairman, his or her deputy or deputies and the Commissioners. They shall be assisted by the necessary staff for the smooth functioning of the Commission.
3. The structure, functions and regulations of the Commission shall be determined by the Assembly.

Article 21

The Permanent Representative Committee

1. There shall be established a Permanent Representatives Committee. It shall be composed of Permanent Representatives to the Union and other Plenipotentiaries of Member States.
2. The Permanent Representatives Committee shall be charged with the responsibility of preparing the work of the Executive Council and acting on the Executive Council's instructions. It may set up such sub-committees or working groups as it may deem necessary.

Article 22

The Economic, Social and Cultural Council

1. The Economic, Social and Cultural Council shall be an advisory

organ composed of different social and professional groups of the Member States of the Union.

2. The functions, powers, composition and organization of the Economic, Social and Cultural Council shall be determined by the Assembly.

Article 23

Imposition of Sanctions

1. The Assembly shall determine the appropriate sanctions to be imposed on any Member State that defaults in the payment of its contributions to the budget of the Union in the following manner: denial of the right to speak at meetings, to vote, to present candidates for any position or post within the Union or to benefit from any activity or commitments, therefrom;
2. Furthermore, any Member State that fails to comply with the decisions and policies of the Union may be subjected to other sanctions, such as the denial of transport and communications links with other Member States, and other measures of a political and economic nature to be determined by the Assembly.

Article 24

The Headquarters of the Union

1. The Headquarters of the Union shall be in Addis Ababa in the Federal Democratic Republic of Ethiopia.
2. here may be established such other offices of the Union as the Assembly may, on the recommendation of the Executive Council, determine.

Article 25

Working Languages

The working languages of the Union and all its institutions shall be, if possible, African languages, Arabic, English, French and Portuguese.

Article 26

Interpretation

The Court shall be seized with matters of interpretation arising from the application or implementation of this Act. Pending its establishment, such matters shall be submitted to the Assembly of the Union, which shall decide by a two-thirds majority.

Article 27

Signature, Ratification and Accession

1. This Act shall open to signature, ratification and accession by the Member States of the OAU in accordance with their respective constitutional procedures.
2. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary General of the OAU.
3. Any Member State of the OAU acceding to this Act after its entry into force shall deposit the instrument of accession with the Chairman of the Commission.

Article 28

Entry into Force

This Act shall enter into force thirty (30) days after the deposit of the of the instruments of ratification by two-thirds of the Member States of the OAU.

Article 29

Admission to Membership

1. Any African State may, at any time after the entry into force of

this Act, notify the Chairman of the Commission of its intention to accede to this Act and to be admitted as a member of the Union.

2. The Chairman of the Commission shall, upon receipt of such notification, transmits copies thereof to all Member States. Admission shall be decided by a simple majority of the Member States. The decision of each Member State shall be transmitted to the Chairman of the Commission who shall, upon receipt of the required number of votes, communicate the decision to the State concerned.

Article 30

Suspension

Governments which shall come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union.

Article 31

Cessation of Membership

1. Any State which desires to renounce its membership shall forward A written notification to the chairman of the Commission, who shall inform Member States thereof. At the end of one year from the date to such notification, if not withdrawn, the Act shall cease to apply with respect to the renouncing State, which shall thereby cease to belong to the Union.
2. During the period of one year referred to in paragraph 1 of this Article, any Member State wishing to withdraw from the Union shall comply with the provisions of this Act and shall be bound to discharge its obligations under this Act up to the date of its withdrawal.

Article 32

Admendment and Revision

1. Any Member State may submit proposals for the amendment or revision of this Act.
2. Proposals for amendment or revision shall be submitted to the Chairman of the Commission who shall transmit same to Member States within thirty (30) days of receipt thereof.
3. The Assembly, upon the advice of the Executive Council, shall examine these proposals within a period of one year following notification of Member States, in accordance with the provisions of paragraph 2 of this Article;
4. Amendments or revisions shall be adopted by the Assembly by consensus or, failing which, by a two-thirds majority and submitted for Ratification by all Member States in accordance with their respective constitutional procedures. They shall enter into force thirty (30) days after the deposit of the instruments of ratification with the Chairman of the Commission by a two-thirds majority of the Member States.

Article 33

Transitionnal Arrangements and Final Provisions

1. This Act shall replace the Charter of the Organization of African Unity. However, the Charter shall remain operative for a transitional period of one year or such further period as may be determined by the Assembly, following the entry into force of the Act, for the purpose of enabling the OAU/AEC to undertake the necessary measures regarding the devolution of its assets and liabilities to the Union and all matters relating thereto.
2. The provisions of this Act shall take precedence over and supersede any inconsistent or contrary provisions of the Treaty establishing the African Economic Community.
3. Upon the entry into force of this Act, all necessary measures shall be undertaken to implement its provisions and to ensure

the establishment of the organs provided for under the Act in accordance with any directives or decisions which may be adopted in this regard by the Parties thereto within the transitional period stipulated above.

4. Pending the establishment of the Commission, the OAU General Secretariat shall be the interim Secretariat of the Union.
5. This Act, drawn up in four (4) original texts in the Arabic, English, French and Portuguese languages, all four (4) being equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the OAU and, after its entry into force, with the Chairman of the Commission who shall transmit a certified true copy of the Act to the Government of each signatory State. The Secretary-General of the OAU and the Chairman of the Commission shall notify all signatory States of the dates of the deposit of the instruments of Ratification or accession and shall upon entry into force of this Act register the same with the Secretariat of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, WE have adopted this Act.

Done at Lome, Togo, this 11th day of July, 2000.

**CONSTITUTIVE ACT OF THE AFRICAN UNION
ADOPTED BY THE THIRTY-SIXTH ORDINARY SESSION OF
THE ASSEMBLY OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT
11 JULY, 2000 - LOME, TOGO**

1. People's Democratic Republic of Algeria
2. Republic of Angola
3. Republic of Benin

4. Republic of Botswana
5. Burkina Faso
6. Republic of Burundi
7. Republic of Cameroon
8. Republic of Cape Verde
9. Central African Republic
10. Republic of Chad
11. Islamic Federal Republic of the Comoros
12. Republic of the Congo
13. Republic of Côte d'Ivoire
14. Democratic Republic of Congo
15. Republic of Djibouti
16. Arab Republic of Egypt
17. State of Eritrea
18. Federal Democratic Republic of Ethiopia
19. Republic of Equatorial Guinea
20. Republic of Gabon
21. Republic of The Gambia
22. Republic of Ghana
23. Republic of Guinea
24. Republic of Guinea Bissau
25. Republic of Kenya
26. Kingdom of Lesotho
27. Republic of Liberia
28. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya
29. Republic of Madagascar
30. Republic of Malawi
31. Republic of Mali
32. Islamic Republic of Mauritania
33. Republic of Mauritius
34. Republic of Mozambique
35. Republic of Namibia
36. Republic of Niger
37. Federal Republic of Nigeria

38. Republic of Rwanda
39. Sahrawi Arab Democratic Republic
40. Republic of Sao Tome and Principe
41. Republic of Senegal
42. Republic of Seychelles
43. Republic of Sierra Leone
44. Republic of Somalia
45. Republic of South Africa
46. Republic of Sudan
47. Kingdom of Swaziland
48. United Republic of Tanzania
49. Republic of Togo
50. Republic of Tunisia
51. Republic of Uganda
52. Republic of Zambia
53. Republic of Zimbabwe

**ANEXO nº 2: REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONFERENCIA DE JEFES
DE ESTADOS Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN AFRICANA**

**ASSEMBLY OF THE AFRICAN UNION
First Ordinary Session
9 – 10 July 2002
Durban, SOUTH AFRICA**

**RULES OF PROCEDURE OF THE ASSEMBLY
OF THE UNION**

GENERAL PROVISION

The Assembly of the Union,

Having regard to the Constitutive Act of the African Union, and in
particular Article 8,

HAS ADOPTED THESE RULES OF PROCEDURE:

**RULE 1
Definitions**

In these Rules:

“**Assembly**” means the Assembly of Heads of State and Government of the Union;

“**Chairperson**” unless specified otherwise means the Chairperson of the Assembly;

“**Commission**” means the Secretariat of the Union;

“**Committee**” means a Specialized Technical Committee of the Union;

“**Constitutive Act**” means the Constitutive Act of the African Union;

“**Council**” means the Economic, Social and Cultural Council of the Union;

“**Court**” means the Court of Justice of the Union;

“**Executive Council**” means the Executive Council of Ministers of the Union;

“**Member State**” means a Member State of the Union;

“**OAU**” means the Organization of African Unity;

“**Parliament**” means the Pan-African Parliament of the Union;

“**PRC**” means the Permanent Representatives’ Committee;

“**PSC**” means the Peace and Security Council of the African Union;

“**RECs**” means the Regional Economic Communities;

“**Union**” means the African Union established by the Constitutive Act.

CHAPTER I THE ASSEMBLY

SECTION I COMPOSITION, POWERS AND FUNCTIONS

RULE 2 Status

The Assembly shall be the supreme organ of the Union.

RULE 3 Composition

The Assembly shall be composed of Heads of State and Government or their

duly accredited representatives.

RULE 4 **Powers and Functions**

1. The Assembly shall:

- a) determine the common policies of the Union, establish its priorities and adopt its annual programme;
- b) monitor the implementation of policies and decisions of the Union as well as ensure compliance by all Member States through appropriate mechanisms;
- c) accelerate the political and socio-economic integration of the continent;
- d) give directives to the Executive Council, the PSC or the Commission on the management of conflicts, wars, acts of terrorism, emergency situations and the restoration of peace;
- e) decide on intervention in a Member State in respect of grave circumstances namely, war crimes, genocide and crimes against humanity;
- f) decide on intervention in a Member State at the request of that Member State in order to restore peace and security;
- g) determine the sanctions to be imposed on any Member State for non payment of assessed contributions, violation of the principles enshrined in the Constitutive Act and these rules, non-compliance with the decisions of the Union and unconstitutional changes of government;
- h) consider and decide on requests for membership of the Union;
- i) adopt the budget of the Union, oversee and direct the financial matters of the Union in accordance with the Financial Rules and Regulations of the Union;
- j) establish any other organ of the Union;
- k) establish new Specialized Technical Committees as it may deem necessary;

- l) establish such Specialized Agencies, *Ad hoc* Committees and Commissions, and temporary working groups, as it may deem necessary;
 - m) appoint and terminate the appointment of the Chairperson of the Commission and his/her deputy and the Commissioners;³³⁹
 - n) appoint and terminate the appointment of the judges of the Court;
 - o) receive, consider and take decisions on reports and recommendations from the other organs of the Union;
 - p) elect the Chairperson of the Assembly and other Office bearers;
 - q) decide on the venue of its meetings;
 - r) amend the Constitutive Act in conformity with the laid down procedures;
 - s) interpret the Constitutive Act pending the establishment of the Court;
 - t) determine the structure, functions and regulations of the Commission;
 - u) determine the structure, functions, powers, composition and organization of the Council.
2. The Assembly may delegate any of its powers and functions to any other organ of the Union.

SECTION II SESSIONS

RULE 5 Venue

1. The Sessions of the Assembly shall be held at the Headquarters of the Union unless a Member State invites the Assembly to hold a session in its country, provided that the Assembly holds a session at the Headquarters at least every other year subject to the calendar already established by the

³³⁹ It is recommended that Commissioners be elected by the Executive Council upon delegation of power in accordance with the provisions of Article 9 (2) of the Constitutive Act and endorsed by the Assembly.

OAU.

2. In the event a Member State invites the Assembly to hold a session in its country, that Member State shall be responsible for all extra expenses incurred by the Commission as a result of the session being held outside the Headquarters.
3. Member States offering to host sessions of the Assembly shall not be under sanctions and shall be required to meet pre-determined criteria to be adopted by the Assembly, including adequate logistical facilities and a conducive political atmosphere.
4. Where two or more Member States offer to host a session, the Assembly shall decide on the venue by simple majority.
5. Where a Member State that had offered to host a session of the Assembly is unable to do so, the session shall be held at the Headquarters of the Union.

RULE 6 **Quorum**

The quorum for a session of the Assembly shall be two-thirds of the total membership of the Union.

RULE 7 **Ordinary Sessions**

The Assembly shall meet in ordinary session at least once a year.

RULE 8 **Agenda of Ordinary Sessions**

1. The Assembly shall adopt its Agenda at the opening of each session.
2. The provisional Agenda of an Ordinary Session shall be drawn up by the Executive Council and shall comprise the following:

- a) Items which the Assembly decides to place on its agenda;
- b) Items proposed by the Executive Council;
- c) Items proposed by the other Organs of the Union that do not report directly to the Executive Council;
- d) Items proposed by a Member State provided that the proposal is submitted sixty (60) days before the opening of the session and the supporting document(s) and draft decision(s) has been communicated to the Chairperson of the Commission at least thirty (30) days before the opening of the meeting.

3. The provisional Agenda shall be divided into two parts as follows:

Part A: Items for adoption without discussion are those on which the Executive Council has reached agreement and for which approval by the Assembly is possible without discussion,

Part B: Items for discussion are those on which agreement has not been reached by the Executive Council, requiring debate before approval by the Assembly.

RULE 9

Other Agenda Items

Any additional agenda items, which a Member State wishes to raise at a session of the Assembly, shall only be considered under the agenda item “Any other Business”. Such agenda items shall be for information only and not subject to debate or decision.

RULE 10

Opening and Closing Ceremonies

1. During the opening ceremony of sessions, the following personalities shall be entitled to address the Assembly:

- a) Head of State or Government of the Host Country;
 - b) Outgoing Chairperson;
 - c) Incoming Chairperson;
 - d) The Secretary General of the UN, in person;
 - e) Chairperson of the Commission.
2. During the closing ceremony of sessions, the following personalities shall be entitled to address the Assembly:
- a) Chairperson;
 - b) Host Head of State or Government if not the Chairperson of the Assembly;
 - c) The personality pronouncing the Vote of thanks.
3. The Assembly may invite any other personality to address the Assembly at the Opening and Closing ceremonies.

RULE 11

Extraordinary Sessions

1. The Assembly shall meet in extraordinary session at the request of the Chairperson or any Member State. The extra-ordinary session shall be held upon approval by a two-thirds majority of the Member States.
2. The Chairperson of the Commission shall notify all Member States of the request within seven (7) days of the receipt of such request and advise them to communicate, in writing, their response within a specified period.
3. If the specified period has elapsed and the two-thirds majority required has not been attained, the Chairperson of the Commission shall notify all Member States that the extraordinary session shall not take place.
4. The extraordinary sessions shall be held at the Headquarters of the Union

unless a Member State invites the Assembly to hold the session in its country.

RULE 12

Agenda of Extraordinary Sessions

1. The Chairperson of the Commission shall communicate the provisional agenda of an extraordinary session to Member States at least fifteen (15) days before the opening of the session.
2. The agenda of an extraordinary session shall comprise only the item(s) submitted for consideration in the request for convening the session.

RULE 13

Open and Closed Sessions

All the sessions of the Assembly shall be closed. The Assembly may, however, decide by simple majority whether any of its sessions shall be open.

RULE 14

Working Languages

1. The working languages of the Assembly shall be, if possible, African languages, Arabic, English, French, Portuguese, and Spanish.
2. Any Head of State or Government may make a statement in any African language provided that he/she makes available simultaneous interpretation into at least one of the working languages, other than an African language, without financial implications to the Union.

RULE 15

Election of Chairperson

1. The Assembly shall, on the basis of rotation and agreed criteria, elect a

Chairperson for a period of one (1) year. He/she shall be assisted by other members of the Bureau, namely, fourteen (14) Vice-Chairpersons elected on the basis of agreed geographical distribution and after due consultations.

2. Where the Assembly accepts an invitation from a Member State in conformity with the criteria laid down in Rule 5 of these Rules, the Head of State or Government of the host country shall have the right to preside over the Assembly.

RULE 16

Duties of the Chairperson

1. The Chairperson shall:
 - a) convene the sessions of the Assembly;
 - b) open and close the sessions;
 - c) submit for approval the records of the sessions;
 - d) guide the proceedings;
 - e) submit to a vote matters under discussion and announce the results of the vote taken;
 - f) rule on points of order.
2. The Chairperson shall ensure order and decorum of the proceedings of the Assembly.
3. In between sessions, the Chairperson of the Assembly, in consultation with the Chairperson of the Commission, shall represent the Union in conformity with the fundamental objectives and principles enshrined in the Constitutive Act.
4. In the absence of the Chairperson or in case of a vacancy, the first vice-Chairperson shall act as the Chairperson.

RULE 17

Attendance and Participation

1. The Heads of State or Government shall endeavour to participate personally in the sessions of the Assembly. In the event that they are not in a position to attend personally, they shall be represented by duly accredited representatives.
2. The following personalities shall attend the sessions of the Assembly in their official capacity:
 - a) The Chairperson and the Deputy Chairperson of the Commission and the Commissioners;
 - b) The President of the Parliament and the Heads of the other organs of the Union;
 - c) The Chief Executives of the RECs.
3. The Assembly may invite any other personality to attend its sessions.

SECTION III DECISION-MAKING PROCEDURES

RULE 18 Majority Required

1. The Assembly shall take all its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States eligible to vote.
2. Questions of procedure shall require a simple majority of Member States eligible to vote.
3. Whether or not a question is one of procedure shall also be determined by a simple majority of the Member States eligible to vote.
4. Abstentions by Member States eligible to vote shall not prevent the adoption by the Assembly of decisions by consensus.

RULE 19

Decisions

1. The text of all proposed decisions shall, upon recommendation by the Executive Council, be submitted in writing to the Assembly for consideration.
2. The original mover of a proposed decision or amendment may, prior to it being submitted to the vote, withdraw the decision or amendment. Any Member State may reintroduce the proposed decision or amendment that has been withdrawn.
3. A draft decision shall only be adopted after the Commission has provided its financial implications.

RULE 20

List of Speakers and Use of Floor

1. The Chairperson shall, subject to Rule 35 of these Rules, during the debate, grant the use of the floor in the order in which the speakers indicate their intention.
2. A delegation shall not have the floor without the consent of the Chairperson.
3. The Chairperson may, during the debate: -
 - a) read out the list of speakers and declare the list closed;
 - b) call to order any speaker whose statement deviates from the issue under discussion;
 - c) accord the right of reply to any delegation where in his/her opinion a statement made after the list is closed justifies the right of reply;
and
 - d) limit the time allowed to each delegation irrespective of the issue under discussion, subject to sub rule 4 herein.

4. The Chairperson shall, on procedural questions, limit each intervention to a maximum of five (5) minutes.

RULE 21

Point of Order

1. During deliberations on any item, a Member State may raise a point of order. The Chairperson, in accordance with these Rules, shall immediately decide on the point of order.
2. The Member State concerned may appeal against the ruling of the Chairperson. The ruling shall immediately be put to vote and decided upon by simple majority.
3. In raising a point of order, the Member State concerned may not speak on the substance of the issue under discussion.

RULE 22

Closure of Debate

When a matter has been sufficiently discussed, a Member State may move for the closure of the debate on the item under discussion. In addition to the proposer of the motion, two (2) Member States may briefly speak in favour of and two (2) others against such motion. The Chairperson shall immediately thereafter put the motion to a vote.

RULE 23

Adjournment of Debate

During the discussion of any item, a Member State may move for the adjournment of the debate on the item under discussion. In addition to the proposer of the motion, one (1) Member State may speak in favour of and one (1) against the motion. The Chairperson shall immediately thereafter put the motion to a vote.

RULE 24
Suspension or Adjournment of the Meeting

During the discussion of any matter, a Member State may move for the suspension or adjournment of the meeting. No discussion on such motions shall be permitted. The Chairperson shall immediately put such motion to a vote.

RULE 25
Order of Procedural Motions

Subject to Rule 20, the following motions shall have precedence in the order listed below, over all other proposals or motions before the meeting:

- a) To suspend the meeting;
- b) To adjourn the meeting;
- c) To adjourn the debate on the item under discussion;
- d) To close the debate on the item under discussion.

RULE 26
Voting Rights

- 1. Each Member State shall have one (1) vote, subject to sub rule 2.
- 2. Member States subject to sanctions under Article 23 of the Constitutive Act, shall not have the right to vote.

RULE 27
Vote on Decisions

After the debate has been closed, the Chairperson shall immediately put the proposed decision with all the amendments to a vote. The vote shall not be interrupted except on a point of order related to the manner in which the vote is taking place.

RULE 28
Vote on Amendments

1. A proposal shall be considered as an amendment to a text if it adds or removes parts therefrom or modifies it.
2. When an amendment is moved to a proposal, the amendment shall be voted on first. When two or more amendments are moved to a proposal, the Assembly shall first vote on the amendment furthest removed in substance from the original proposal. The meeting shall then vote on the amendment next furthest removed therefrom, and so on, until all amendments have been put to a vote.
3. If one or several amendments are adopted, the amended proposal is then put to a vote. If no amendment is adopted, the proposal shall be put to the vote in its original form.

RULE 29 **Vote on Separate Parts of an Amendment**

Parts of an amendment shall be voted on separately when so requested. If this is done, the text resulting from the series of votes shall be put to a vote as a whole. If all operative parts of an amendment have been rejected, the amendment shall be considered to have been rejected as a whole.

RULE 30 **Methods of Voting**

1. Voting on substantive issues shall be by secret ballot of Member States eligible to vote.
2. Voting on procedural matters shall be taken by any other method as may be determined by the Assembly.

RULE 31 **Voting at Elections**

Elections shall be by secret ballot, except in respect of the Chairperson and the vice-Chairpersons of the Assembly.

SECTION IV ASSEMBLY DECISIONS

RULE 32 Authentication of Decisions

Decisions adopted by the Assembly shall be authenticated by the signature of the Chairperson of the Assembly and the Chairperson of the Commission. They shall be published in all the working languages of the Union in the '*Official Journal of the African Union*' within fifteen (15) days after signature and shall be transmitted to Member States, other organs of the Union and the RECs.

RULE 33 Categorisation of Decisions

1. The Decisions of the Assembly shall be issued in the following forms:
 - a) Regulations: these are applicable in all Member States which shall take all necessary measures to implement them;
 - b) Directives: these are addressed to any or all Member States, to undertakings or to individuals. They bind Member States to the objectives to be achieved while leaving national authorities with power to determine the form and the means to be used for their implementation;
 - c) Recommendations, Declarations, Resolutions, Opinions etc: These are not binding and are intended to guide and harmonise the viewpoints of Member States.
2. The non-implementation of Regulations and Directives shall attract appropriate sanctions in accordance with Article 23 of the Constitutive Act.

RULE 34
Implementation of Regulations and Directives

1. Regulations and Directives shall be automatically enforceable thirty(30) days after the date of the publication in the Official Journal of the African Union or as specified in the decision.
2. Regulations and Directives shall be binding on Member States, Organs of the Union and RECs.

SECTION V
SANCTIONS

RULE 35
Sanctions for Arrears

1. The Assembly shall determine, on the basis of recommendations of the Executive Council and the PRC, as well as information provided by the Commission, sanctions to be imposed under Article 23 (1) of the Constitutive Act.
2. Subject to paragraph 1 of this Rule, sanctions against a Member State that defaults in the payment of its contributions to the budget of the Union shall be implemented by the Assembly in the following manner:
 - a) when in arrears of payments amounting to two (2) years but not exceeding five (5) years of its assessed contributions, suspension of the Member State's right to:
 - i) speak, vote and receive documentation at meetings of the Union;
 - ii) offer to host sessions of the Assembly or of the Executive Council or any other meetings of the Union; and
 - iii) present a candidate for any position or post within the Union;

- b) when in arrears of payment of contributions amounting to five (5) years or more, in addition to the sanctions in paragraph 2 (a) of this Rule, suspension of the Member State's right to:
 - i) have the contracts of employment of its nationals renewed; and
 - ii) provision, by the Union, of funds for new projects in the Member State.
- 3. When a Member State is under sanctions for non_payment of its contributions as described in the preceding paragraphs, the sanctions may be lifted temporarily if the Member State pays at least 50% of its outstanding arrears, provided that such payment is made thirty (30) days before the commencement of the session of the Executive Council preceding that of the Assembly.

RULE 36
Sanctions for Non_compliance with
Decisions and Policies

- 1. The Assembly shall approve, upon the recommendation of the Executive Council, the imposition of sanctions under Article 23 (2) of the Constitutive Act on a Member State that fails, without good and reasonable cause, to comply with the decisions and policies of the Union.
- 2. Such sanctions may include denial of transport and communication links with other Member States and other measures of a political and economic nature to be determined by the Assembly.
- 3. When taking any decision in this regard, the Assembly shall stipulate the time frame for compliance and indicate when the failure to comply with that decision will trigger the sanctions regime provided for under Article 23 (2) of the Constitutive Act and this Rule.
- 4. Member States under sanctions may present their case to the Assembly.

RULE 37
Sanctions for Unconstitutional Changes of Government

- 1 Pursuant to Article 30 of the Constitutive Act, the Member States in which Governments accede to power by unconstitutional means shall be suspended and shall not participate in the activities of the Union.
2. In conformity with the Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government, the situations are to be considered as unconstitutional change shall be, among others:
 - a) military and other coup d'état against a democratically elected Government;
 - b) intervention by mercenaries to replace a democratically elected government;
 - c) replacement of democratically elected governments by armed dissident groups and rebel movements; and
 - d) refusal by an incumbent government to relinquish power to the winning party after a free and fair election.
3. The overthrow and replacement of a democratically elected government by elements assisted by mercenaries shall also be considered as an unconstitutional change of government.
4. Whenever an unconstitutional change of Government takes place, the Chairperson of the Assembly and the Chairperson of the Commission shall:
 - a) immediately, on behalf of the Union, condemn such a change and urge the speedy return to constitutional order;
 - b) convey a clear and unequivocal warning that such an illegal change shall not be tolerated or recognized by the Union;
 - c) ensure consistency of action at the bilateral, interstate, subregional

and international levels;

- d) request the PSC to convene in order to discuss the matter;
 - e) immediately suspend the Member State from the Union and from participating in the organs of the Union, provided that exclusion from participating in the organs of the Union shall not affect that State's membership of the Union and its obligations towards the Union.
5. The Assembly shall immediately apply sanctions against the regime that refuses to restore constitutional order, including but not limited to:
- a) visa denials for the perpetrators of the unconstitutional change;
 - b) restriction of Government to Government contacts;
 - c) trade restrictions;
 - d) the sanctions provided for in Article 23 (2) of the Constitutive Act and in these Rules;
 - e) any additional sanction as may be recommended by the PSC.
6. The Chairperson of the Commission in consultation with the Chairperson of the Assembly shall:
- a) gather the facts relevant to the unconstitutional change of Government;
 - b) establish appropriate contacts with the perpetrators with a view to ascertaining their intentions regarding the restoration of constitutional order in the country, without recognizing or legitimizing the perpetrators;
 - c) seek the contribution of African leaders and personalities in order to get the perpetrators of the unconstitutional change to cooperate with the Union;
 - d) enlist the cooperation of the RECs to which the concerned country belongs.

CHAPTER II THE COMMISSION

SECTION I MEMBERS OF THE COMMISSION

RULE 38 Election of the Chairperson and Deputy Chairperson

1. The Assembly shall elect the Chairperson and the Deputy Chairperson by secret ballot and two-thirds majority of Member States eligible to vote.
2. The Chairperson and Deputy Chairperson shall be competent women or men with proven experience in the relevant field, commensurate leadership qualities and a good track record in government, parliament, international organizations or other relevant sectors of society.
3. Candidatures for the Office of the Chairperson and Deputy Chairperson shall be circulated to Member States at least three (3) months before the election.
4. The Chairperson and the Deputy Chairperson shall not be from the same region.

RULE 39 Commissioners

1. The Assembly shall appoint eight (8) Commissioners on the basis of equal geographical distribution. In this regard, the respective regions from which the Chairperson and the Vice-Chairperson shall be appointed, shall be entitled to only one (1) Commissioner each.
2. The Commissioners shall be competent women or men with proven experience in the relevant field, commensurate leadership qualities and a good track record in government, parliament, international organizations

or other relevant sectors of society.

3. Candidatures for the Office of Commissioner shall be circulated to Member States at least three (3) months before the election.

RULE 40

Term of Office

The term of office of the members of the Commission shall be for four (4) years. It shall be renewable only once.

RULE 41

Termination of Appointment

The Assembly may, by two-thirds majority and following due process conducted by the Executive Council, terminate the appointment of the Chairperson, Deputy Chairperson and Commissioners on grounds of incompetence, gross misbehaviour or inability to perform the functions of his/her office for reason of permanent incapacity certified by a medical board.

RULE 42

Voting Procedure for the Election of the Members of the Commission

- 1 The voting shall commence with the election of the Chairperson, followed by the Deputy Chairperson, thereafter the Assembly shall endorse the Commissioners elected by the Executive Council.
2. In any election for the Chairperson or Deputy Chairperson of the Commission, the balloting shall continue until one of the candidates obtains the two-thirds majority required. Provided that, if the third ballot remains inconclusive, the next ballot shall be restricted to the two candidates who obtained the highest number of votes in the third ballot.

3. If after three further ballots neither of the two (2) candidates obtains the majority required, the candidate with fewer votes shall withdraw.
4. The remaining candidate shall proceed to the next round. If he/she fails to obtain the two-thirds majority required in that round, the Chairperson of the Assembly shall suspend the election.
5. The Deputy Chairperson shall take over the Chairmanship of the Commission on an interim basis until new elections are held. If the impasse is in respect of the Vice-Chairperson, the most senior Commissioner by length of tenure, or by age where length of tenure is the same, shall be designated to act as the Vice-Chairperson until new elections are held.

CHAPTER III FINAL PROVISIONS

RULE 43 Implementation

The Assembly may lay down guidelines and supplementary measures to give effect to these Rules.

RULE 44 Saving Clause

These Rules shall not adversely affect the decisions of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU whose implementation has not started or has started but has not been completed provided that such decisions are not inconsistent with the provisions of the Constitutive Act.

RULE 45 Amendments

The Assembly may amend these Rules by a two-thirds majority.

RULE 46 Entry into force

These Rules shall enter into force upon their adoption by the Assembly

**ANEXO nº 3: REGLAMENTO INTERIOR DEL CONSEJO EJECUTIVO DE LA
UNIÓN AFRICANA**

**ASSEMBLY OF THE AFRICAN UNION
First Ordinary Session
9 – 10 July 2002
Durban, SOUTH AFRICA**

**RULES OF PROCEDURE OF THE
EXECUTIVE COUNCIL**

GENERAL PROVISION

The Executive Council,

Having regard to the Constitutive Act of the African Union, and in particular Article 12,

HAS ADOPTED THESE RULES OF PROCEDURE:

**RULE 1
Definitions**

In these Rules:

- (a) **“Assembly”** means the Assembly of Heads of State and Government of the Union;
- (b) **“Chairperson”** unless specified otherwise, means the Chairperson of the Executive Council;
- (c) **“Commission”** means the Secretariat of the Union;
- (d) **“Committee”** means a Specialized Technical Committee of the Union;
- (e) **“Constitutive Act”** means the Constitutive Act of the African Union;
- (f) **“Executive Council”** means the Executive Council of Ministers of the Union;
- (g) **“Member State”** means a Member State of the Union;
- (h) **“OAU”** means the Organization of African Unity;
- (i) **“Parliament”** means the Pan-African Parliament of the Union;
- (j) **“PRC”** means Permanent Representatives’ Committee;
- (k) **“RECs”** means Regional Economic Communities;
- (l) **“Union”** means the African Union established by the Constitutive Act.

CHAPTER I EXECUTIVE COUNCIL

SECTION I COMPOSITION, ACCREDITATION, POWERS AND FUNCTIONS

RULE 2 Status

The Executive Council shall be responsible to the Assembly.

RULE 3 Composition

The Executive Council shall be composed of Ministers of Foreign Affairs or such other Ministers or authorities duly accredited by the Governments of Member States.

RULE 4

Accreditation

1. Delegations of Member States to sessions of the Executive Council shall be duly accredited.
2. The Executive Council shall establish a Credentials Committee.
3. The Rules of Procedure of the Credentials Committee shall be adopted by the Executive Council.

RULE 5

Powers and Functions

1. The Executive Council shall:
 - (a) prepare the sessions of the Assembly;
 - (b) determine the issues to be submitted to the Assembly for decision;
 - (c) coordinate and harmonize the policies, activities and initiatives of the Union in areas of common interest to Member States;
 - (d) monitor the implementation of the policies, decisions and Agreements adopted by the Assembly;
 - (e) elect the Commissioners to be appointed by the Assembly³⁴⁰;
 - (f) elect members of the African Commission on Human and Peoples' Rights and the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child and submit to the Assembly for appointment;
 - (g) take appropriate action on issues referred to it by the Assembly;
 - (h) examine the Programme and Budget of the Union and submit them to the Assembly for consideration;
 - (i) promote cooperation and coordination with the Regional Economic

³⁴⁰ It was recommended that the members of the African Commission on Human and Peoples' Rights and the members of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child be elected by the Executive Council upon delegation of power in accordance with the provisions of Article 9 (2) of the Constitutive Act and appointed by the Assembly.

Communities, the African Development Bank (ADB), other African Institutions and the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA);

- (j) determine policies for cooperation between the Union and Africa's partners and ensure that all activities and initiatives regarding Africa are in line with the objectives of the Union;
 - (k) decide on the dates and venues of its sessions on the basis of criteria adopted by the Assembly;
 - (l) elect its Chairperson and the other office bearers;
 - (m) receive, consider and make recommendations on reports and recommendations from other Organs of the Union that do not report directly to the Assembly;
 - (n) set up such ad-hoc committees and working groups as it may deem necessary;
 - (o) consider the reports, decisions, projects and programmes of the Committees;
 - (p) approve the Rules of the Committees, oversee, monitor and direct their activities;
 - (q) consider the Staff Rules and Regulations and the Financial Rules and Regulations of the Commission and submit them to the Assembly for adoption;
 - (r) approve the agreements for hosting the Headquarters, other Organs and Offices of the Union;
 - (s) consider the structures, functions and Statutes of the Commission and make recommendations thereon to the Assembly;
 - (t) determine the conditions of service including salaries, allowances and pensions of the Staff of the Union;
 - (u) ensure the promotion of gender equality in all programmes of the Union.
2. The Executive Council may delegate any of its powers and functions to the Committees.
 3. The Executive Council may give instructions to the PRC.
 4. The Executive Council may assign tasks to the Commission.

SECTION II SESSIONS

RULE 6 Venue

1. The Sessions of the Executive Council shall be held at the Headquarters of the Union unless a Member State invites the Executive Council to hold a session in its country, provided that the Executive Council holds a session at the Headquarters at least once every two years.
2. In the event a Member State invites the Executive Council to hold a session in its country, that Member State shall be responsible for all extra expenses incurred by the Commission as a result of the session being held outside the Headquarters.
3. Member States offering to host sessions of the Executive Council shall not be under sanctions and shall be required to meet pre-determined criteria to be adopted by the Executive Council, including adequate logistical facilities and a conducive political atmosphere.
4. Where two or more Member States offer to host a session, the Executive Council shall decide on the venue by simple majority.
5. Where a Member State that had offered to host a session of the Executive Council is unable to do so, the session shall be held at the Headquarters of the Union.

RULE 7 Quorum

The quorum for a session shall be two-thirds of the Member States.

RULE 8 Ordinary Sessions

1. The Executive Council shall meet twice a year in February and July, or in exceptional cases, on such other dates as shall be agreed, at the initiative of the Commission, in

consultation with the Chairperson and Member States.

2. The Executive Council shall examine the Programme and Budget for the next Biennium during its session immediately preceding the session of the Assembly.

RULE 9

Agenda of Ordinary Sessions

1. The Executive Council shall adopt its Agenda at the opening of each session.
2. The Provisional Agenda of an ordinary session shall be drawn up by the PRC. The Chairperson of the Commission shall communicate it to Member States at least thirty (30) days before the opening of the session.
The Agenda may comprise the following:
 - (a) the Report of the Commission;
 - (b) the Report of the PRC;
 - (c) items which the Assembly has referred to the Executive Council;
 - (d) items which the Executive Council decided at a preceding session to place on its agenda;
 - (e) the Draft Programme and Budget of the Union;
 - (f) items proposed by the other organs of the Union;
 - (g) items proposed by a Member State provided that the proposal is submitted sixty (60) days before the opening of the session and the supporting document(s) and draft decision(s) have been communicated to the Chairperson of the Commission at least thirty (30) days before the opening of the session;
 - (h) Any Other Business which shall be for information purposes only and shall not be subject to debate or decision.
3. The Provisional Agenda shall be divided into two parts as follows:

Part A: Items for adoption without discussions are those on which the PRC has reached agreement and for which approval by the

Executive Council is possible without discussion,

- Part B: Items for discussion are those on which agreement has not been reached by the PRC, requiring debate before approval by the Executive Council.

RULE 10

Other Agenda Items

Any additional agenda item, which a Member State wishes to raise at a session of the Executive Council, shall only be considered under the agenda item “Any Other Business”. Such agenda items shall be for information only and not subject to debate or decision.

RULE 11

Opening and Closing Ceremonies

1. During the opening ceremony of sessions, the following personalities shall be entitled to address the Executive Council:
 - a) Minister of Foreign Affairs or any other competent authority of the Host Country;
 - b) Outgoing Chairperson of the Executive Council;
 - c) Incoming Chairperson of the Executive Council;
 - d) The Executive Secretary of the United Nations Economic Commission for Africa;
 - e) Chairperson of the Commission.
2. During the closing ceremony of sessions, the following personalities shall be entitled to address the Executive Committee:
 - a) Chairperson of the Executive Council;
 - b) Minister of Foreign Affairs of the host country, if not the Chairperson of the Executive Council;
 - c) The personality pronouncing the Vote of Thanks.

The Executive Council may invite any other personality to address the session at the opening or closing ceremonies.

RULE 12

Extraordinary Sessions

1. The Executive Council shall meet in an extraordinary session at the request of the Chairperson, any Member State or the Chairperson of the Commission in consultation with the Chairperson of the Assembly. The extraordinary session shall be held upon approval by a two-thirds majority of the Member States.
2. The Chairperson of the Commission shall notify all Member States of the request within seven (7) days of the receipt of such a request and invite them to communicate, in writing, their response within a specified period.
3. If the specified period has elapsed and the two-thirds majority required has not been attained, the Chairperson of the Commission shall notify all Member States that the extraordinary session shall not take place.
4. The extraordinary sessions shall be held at the Headquarters of the Union unless a member state invites the Executive Council to meet in its Country.

RULE 13

Agenda of Extraordinary Sessions

1. The Chairperson of the Commission shall communicate the Provisional Agenda of an extraordinary session to Member States at least fifteen (15) days before the opening of the session.
2. The Agenda of an extraordinary session shall comprise only the item(s) submitted for consideration in the request for convening the session.

RULE 14

Open and Closed Sessions

All the sessions of the Executive Council shall be closed. The Executive Council may, however, decide by simple majority whether any of its sessions shall be open.

RULE 15

Working Languages

1. The working languages of the Executive Council shall be, if possible, African languages, Arabic, English, French, Portuguese, and Spanish.
2. Any Head of Delegation may make a statement in any African language provided that he/she makes available simultaneous interpretation into at least one of the other working languages, other than an African Language, without financial implications to the Union.

RULE 16

Chairperson

1. The sessions of the Executive Council shall be chaired by the Minister of Foreign Affairs or any competent authority whose country is the Chairperson of the Assembly. He/she shall be assisted by other members of the Bureau, namely, three (3) Vice-Chairpersons and a Rapporteur, elected on the basis of agreed geographical distribution after due consultations.
2. Where the Executive Council accepts an invitation from a Member State in conformity with the criteria adopted by the Assembly, the Minister of Foreign Affairs of the host country shall have the right to preside over the Executive Council.

RULE 17

Duties of the Chairperson

1. The Chairperson shall:
 - a) convene the sessions of the Executive Council;
 - b) open and close the sessions;

- c) submit for approval the records of the sessions;
 - d) guide the proceedings;
 - e) submit to a vote matters under discussion and announce the results of the vote taken;
 - f) rule on points of order.
2. The Chairperson shall ensure order and decorum of the proceedings of the Executive Council.
 3. In between sessions, the Chairperson in consultation with the Chairperson of the Commission, shall represent the Union, in conformity with the fundamental objectives and principles enshrined in the Constitutive Act.
 4. In the absence of the Chairperson or in case of a vacancy, the first vice-Chairperson shall act as the Chairperson.

RULE 18

Attendance and Participation

1. The Ministers of Foreign Affairs shall participate personally in the sessions of the Executive Council. In the event that they are not in a position to attend personally, they shall be represented by duly accredited representatives.
2. The following personalities shall attend the sessions of the Executive Council in their official capacity:
 - a) the Chairperson and the Deputy Chairperson of the Commission, and the Commissioners;
 - b) the President of the Parliament and the Heads of the other organs of the Union;

c) the Chief Executives of the RECs.

3. The Executive Council may invite any other personality to attend its sessions.

SECTION III DECISION MAKING PROCEDURES

RULE 19 Majority Required

1. The Executive Council shall take all its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States eligible to vote.
2. Questions of procedure shall require a simple majority of Member States eligible to vote.
3. Whether or not a question is one of procedure shall also be determined by a simple majority of Member States eligible to vote.
4. Abstentions by Member States eligible to vote shall not prevent the adoption by the Executive Council of decisions by consensus.

RULE 20 Decisions

1. The text of all proposed decisions shall, upon recommendation by the PRC, be submitted in writing to the Executive Council for consideration.
2. The original mover of a proposed decision or amendment may, prior to it being submitted to a vote, withdraw the decision or amendment. Any Member State may reintroduce the proposed decision or amendment that has been withdrawn.
3. A draft decision shall only be adopted after the Commission has provided its financial implications.

RULE 21
Point of Order

1. During deliberations on any matter, a Member State may raise a point of order. The Chairperson, in accordance with these Rules, shall immediately decide on the point of order.
2. The Member State concerned may appeal against the ruling of the Chairperson. The ruling shall immediately be put to a vote and decided upon by simple majority.
3. In raising a point of order, the Member State concerned shall not speak on the substance of the issue under discussion.

RULE 22
List of Speakers and Use of Floor

1. The Chairperson shall, subject to Article 23, during the debate, grant the use of the floor in the order in which the speakers indicate their intention.
2. A delegation shall not have the floor without the consent of the Chairperson.
3. The Chairperson may, during the debate: -
 - a) read out the list of speakers and declare the list closed;
 - b) call to order any speaker whose statement deviates from the issue under discussion;
 - c) accord the right of reply to any delegation where in his/her opinion a statement made after the list is closed justifies the right of reply; and
 - d) limit the time allowed to each delegation irrespective of the issue under discussion, subject to sub rule 4 herein.
4. The Chairperson shall, on procedural questions, limit each intervention to a maximum of five (5) minutes.

RULE 23
Closure of Debate

When a matter has been sufficiently discussed, a Member State may move for the closure of the debate on the item under discussion. In addition to the proposer of the motion, two Member States may briefly speak in favour of and two others against such motion. The Chairperson shall immediately thereafter put the motion to a vote.

RULE 24
Adjournment of Debate

During the discussion of any item, a Member State may move for the adjournment of the debate on the item under discussion. In addition to the proposer of the motion, one Member State may speak in favour of and one against the motion. The Chairperson shall immediately thereafter put the motion to a vote.

RULE 25
Suspension or Adjournment of the Meeting

During the discussion of any matter, a Member State may move for the suspension or adjournment of the meeting. No discussion on such motions shall be permitted. The Chairperson shall immediately put such motion to a vote.

RULE 26
Order of Procedural Motions

Subject to Rule 21, the following motions shall have precedence in the order listed below, over all other proposals or motions before the meeting:

- a) to suspend the meeting;
- b) to adjourn the meeting;
- c) to adjourn the debate on the item under discussion;
- d) to close the debate on the item under discussion.

RULE 27

Voting Rights

1. Each Member State shall have one vote, subject to sub rule 2 herein.
2. Member States, subject to sanctions under Article 23 of the Constitutive Act, shall not have the right to a vote.

RULE 28

Vote on Decisions

After the debate has been closed, the Chairperson shall immediately put to a vote the proposal with all the amendments. The vote shall not be interrupted except on a point of order related to the manner in which the vote is being taken.

RULE 29

Vote on Amendments

1. A proposal shall be considered as an amendment to a text if it adds or removes parts therefrom or modifies it.
2. When an amendment is moved to a proposal, the amendment shall be voted on first. When two or more amendments are moved to a proposal, the Executive Council shall first vote on the amendment furthest removed in substance from the original proposal. The meeting shall then vote on the amendment next furthest removed therefrom, and so on, until all amendments have been put to a vote.
3. If one or several amendments are adopted, the amended proposal shall be put to a vote. If no amendment is adopted, the proposal shall be put to a vote in its original form.

RULE 30

Vote on Separate Parts of an Amendment

Parts of an amendment shall be voted on separately when so requested. If this is done, the text resulting from the series of votes shall be put to the vote as a whole. If all operative parts of an amendment have been rejected, the amendment shall be considered to have been rejected as a whole.

RULE 31

Methods of Voting

1. Voting on substantive issues shall be by secret ballot of Members States eligible to vote.
2. Voting on procedural matters shall be taken by any other method as may be determined by the Executive Council.

RULE 32

Voting at Elections

Elections shall be by secret ballot, except in respect of the Chairperson of the Executive Council, the Vice-Chairpersons and the Rapporteur.

SECTION IV

EXECUTIVE COUNCIL DECISIONS

RULE 33

Authentication of Decisions

Decisions adopted by the Executive Council shall be authenticated by the signature of the Chairperson and the Chairperson of the Commission. They shall be published in all the working languages of the Union in the “*Official Journal of the African Union*” within fifteen (15) days after signature and shall be transmitted to Member States, other organs of the Union and the RECs.

RULE 34

Categorisation of Decisions

1. The Decisions of the Executive Council shall be issued in the following forms:
 - a) Regulations: these are binding and applicable in all Member States; and national laws shall, where appropriate, be aligned accordingly;
 - b) Directives: these are addressed to any or all Member States, to undertakings or to individuals. They bind Member States to the objectives to be achieved while leaving national authorities with power to determine the form and the means to be used for their implementation;
 - d) Recommendations, Declarations, Resolutions, Opinions etc: These are not binding and are intended to guide and harmonise the view points of Member States;
2. The non-implementation of Regulations and Directives shall, after approval by the Assembly, attract appropriate sanctions in accordance with Article 23 of the Constitutive Act.

RULE 35 Implementation of Regulations and Directives

1. Regulations and Directives shall be automatically enforceable thirty (30) days after the date of the publication in the Official Journal of the African Union or as specified in the decision.
2. Regulations and Directives shall be binding on Member States, Organs of the Union as well as Regional Economic Communities.

RULE 36 Sanctions

The Executive Council shall apply the sanctions imposed by the Assembly in respect of:

- a) arrears of contributions;

- b) non-compliance with decisions and policies; and
- c) unconstitutional changes of government; as specified in Rules 35, 36, and 37 of the Rules of Procedure of the Assembly.

CHAPTER II

APPOINTMENT OF MEMBERS OF THE COMMISSION

RULE 37

Commissioners

1. The Executive Council shall, in accordance with the Rules of the Assembly and the Statutes of the Commission, elect eight (8) Commissioners on the basis of equal geographical distribution and submit the names to the Assembly for appointment. In this regard, the respective regions from which the Chairperson and the Vice-Chairperson shall be appointed by the Assembly, shall be entitled to only one (1) Commissioner each.
2. The Commissioners shall be competent women or men with proven experience in the relevant field, commensurate leadership qualities and a good track record in government, parliament, international organizations or other relevant sectors of society.

RULE 38

Voting Procedure

1. In any election of the Commissioners, the balloting for each portfolio shall continue until one of the candidates obtains the two-thirds majority required. Provided that, if the third ballot remains inconclusive, the next ballot shall be restricted to the two (2) candidates who obtained the highest number of votes in the third ballot.
2. If after three (3) further ballots neither of the two (2) candidates obtains the majority required, the candidate with fewer votes shall withdraw.

3. The remaining candidate shall proceed to the next round. If he/she fails to obtain the two-thirds majority required in that round, the Chairperson of the Executive Council shall suspend the election.

CHAPTER III FINAL PROVISIONS

RULE 39 Financial Year

The Financial Year of the Union shall begin on 1 January and close on 31 December.

RULE 40 Implementation

. The Executive Council may lay down guidelines and supplementary measures to give effect to these Rules.

RULE 41 Saving Clause

These Rules shall not affect decisions of the Council of Ministers of the OAU whose implementation has not started or has started but has not been completed provided that such decisions are not inconsistent with the provisions of the Constitutive Act.

RULE 42 Amendments

The Executive Council may amend these Rules by a two-thirds majority.

RULE 43 Entry into Force

These Rules shall enter into force upon their adoption by the Assembly.

**ANEXO nº 4: REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE LA UNIÓN
AFRICANA**

**CONFERENCE DE L'UNION AFRICAINE
PREMIERE SESSION ORDINAIRE
9 – 10 Juillet 2002
Durban, AFRIQUE DU SUD**

STATUTS DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE

DISPOSITION GENERALE

La Commission est le Secrétariat de l'Union africaine et agit en tant que tel, conformément aux dispositions des Articles 5 et 20 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

**Article premier
Définitions**

Dans les présents Statuts, on entend par :

- « **Conférence** », la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union;
- « **Président** », le Président de la Commission, sauf indication contraire ;
- « **Commission** », le Secrétariat de l'Union;
- « **Comité** », un Comité technique spécialisé de l'Union;
- « **Acte Constitutif** », l'Acte constitutif de l'Union africaine;
- « **Conseil** », le Conseil économique, social et culturel de l'Union;
- « **Cour** », la Cour de justice de l'Union;
- « **CSSDCA** », la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique ;

« **Vice-président** », le Vice-président de la Commission, sauf indication contraire.
« **Conseil exécutif** », le Conseil exécutif des ministres de l'Union ;
« **Etat membre** », un Etat membre de l'Union;
« **Membres de la Commission** », le Président, le vice-président et les Commissaires ;
« **NEPAD** », le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique;
« **OUA** », l'Organisation de l'unité africaine;
« **Parlement** », le Parlement panafricain de l'Union;
« **COREP** », le Comité des représentants permanents de l'Union;
« **CPS** », le Conseil de paix et de sécurité de l'Union ;
« **CER** », les Communautés économiques régionales;
« **Union** », l'Union africaine créée par l'Acte constitutif ;

Article 2 **Composition**

1. La Commission est composée des membres suivants :
 - a) un (1) Président ;
 - b) un (1) Vice-président ; et
 - c) huit (8) Commissaires.
2. La Conférence peut modifier le nombre des Commissaires, si elle le juge nécessaire.
3. Les membres de la Commission sont assistés par le personnel nécessaire pour le fonctionnement harmonieux de la Commission.

Article 3 **Attributions**

1. La Commission s'acquitte des fonctions qui lui sont assignées par l'Acte constitutif, de celles qui peuvent être spécifiées dans les protocoles y relatifs et les décisions de l'Union, ainsi que de celles qui sont définies dans les présents Statuts.
2. La Commission :
 - a) représente l'Union et défend ses intérêts, sous l'autorité et sur mandat de la Conférence et du Conseil exécutif ;

- b) élabore les propositions à soumettre à l'examen des autres organes ;
- c) met en oeuvre les décisions prises par les autres organes;
- d) organise et gère les réunions de l'Union ;
- e) agit comme le dépositaire de l'Acte constitutif, de ses protocoles, des traités, des autres instruments juridiques et décisions adoptés par l'Union, et ceux hérités de l'OUA;
- f) crée, sur la base des programmes approuvés, les unités opérationnelles qu'elle juge nécessaires ;
- g) coordonne et contrôle la mise en oeuvre des décisions des autres organes de l'Union, en étroite collaboration avec le COREP, et fait régulièrement rapport au Conseil exécutif ;
- h) aide les Etats membres dans la mise en oeuvre des programmes et politiques de l'Union, y compris la CSSDCA et le NEPAD;
- i) élabore les projets de positions communes de l'Union et coordonne les positions des Etats membres dans les négociations internationales
- j) prépare le budget et le programme de l'Union, pour approbation par les organes délibérants ;
- k) gère les ressources budgétaires et financières, perçoit les recettes approuvées de différentes sources, crée des fonds d'affectation spéciale, des fonds de réserve et des fonds spéciaux, sous réserve des approbations appropriées, et accepte les dons, legs et subventions qui sont compatibles avec les objectifs et les principes de l'Union ;
- l) gère l'actif et le passif de l'Union, conformément aux procédures et règlements établis ;
- m) élabore des plans stratégiques et des études, pour examen par le Conseil exécutif ;
- n) prend des mesures dans certains domaines de responsabilité, sur délégation de pouvoirs par la Conférence et le Conseil exécutif. Ces domaines sont, entre autres, les suivants :
 - i. lutte contre les pandémies ;
 - ii. gestion des catastrophes ;

- iii. lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme ;
 - iv. gestion de l'environnement ;
 - v. négociations relatives au commerce extérieur;
 - vi. négociations relatives à la dette extérieure;
 - vii. population, migration, réfugiés et personnes déplacées ;
 - viii. sécurité alimentaire ;
 - ix. intégration socio-économique ; et
 - x. tout autre domaine dans lequel une position commune a été adoptée.
-
- o) mobilise des ressources et élabore des stratégies appropriées d'autofinancement, des activités génératrices de revenus et des investissements pour l'Union ;
 - p) oeuvre à la promotion de l'intégration et du développement socio-économique ;
 - q) renforce la coopération entre les Etats membres et la coordination de leurs activités dans les domaines d'intérêt commun ;
 - r) oeuvre à la promotion de la paix, de la démocratie, de la sécurité et de la stabilité ;
 - s) apporte un appui opérationnel au Conseil de paix et de sécurité ;
 - t) assure l'élaboration, la promotion, la coordination et l'harmonisation des programmes et politiques de l'Union avec ceux des CER ;
 - u) prépare et présente un rapport annuel sur les activités de l'Union à la Conférence, au Conseil exécutif et au Parlement;
 - v) élabore le Statut et Règlement du personnel, pour approbation par la Conférence ;
 - w) applique les décisions de la Conférence relatives à l'ouverture et à la fermeture de sections et de bureaux administratifs ou techniques ; suit et veille à l'application des règlements intérieurs et des statuts des organes de l'Union;
 - y) négocie avec les pays hôtes, en consultation avec le COREP, les accords de siège de l'Union, ainsi que de ses bureaux administratifs et techniques ;

- z) renforce les capacités en matière de recherche scientifique et de développement en vue de promouvoir le développement socio-économique dans les Etats membres ;
- aa) oeuvre à la promotion et à la vulgarisation des objectifs de l'Union ;
- bb) collecte et diffuse les informations sur l'Union et crée et gère une base de données fiable ;
- cc) assure l'intégration des questions de genre dans tous les programmes et activités de l'Union ;
- dd) entreprend des activités de recherche sur la construction de l'Union et sur le processus d'intégration ;
- ee) renforce les capacités, et développe les infrastructures et la maintenance des technologies de l'information et de la communication intra-continentales ;
- ff) prépare et soumet au Conseil exécutif, pour approbation, les règlements administratifs, les règlements intérieurs et les règles de gestion des biens de l'Union, et tient les livres et documents comptables appropriés.

Article 4 **Obligations**

1. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Commission et les autres membres du personnel ne sollicitent ni ne reçoivent d'instructions d'aucun gouvernement, ni d'aucune autre autorité extérieure à l'Union. Ils s'abstiennent de toute activité de nature à porter atteinte à leur qualité de fonctionnaires internationaux responsables seulement devant l'Union.
2. Chaque Etat membre s'engage à respecter le caractère exclusif des responsabilités des membres de la Commission et des autres membres du personnel, et à ne pas les influencer ou chercher à les influencer dans l'exercice de leurs fonctions.
3. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Commission et les autres membres du personnel ne peuvent occuper aucun autre emploi, qu'il soit rémunéré ou non. En prenant fonction, ils prennent l'engagement solennel que pendant et après leur mandat, ils honoreront les obligations qui en découlent, en particulier le devoir de

se comporter avec intégrité et discrétion et de régler leur conduite en fonction des seuls intérêts de l'Union, sans solliciter ni accepter des instructions d'un gouvernement des Etats membres ou de toute autre autorité extérieure à l'Union.

4. En cas de manquement à ces obligations par les membres de la Commission, la Conférence peut, à la demande du Conseil exécutif ou de la Commission, décider des mesures disciplinaires à prendre à l'encontre de ces membres.
5. En cas de manquement à ces obligations par les autres membres du personnel, les procédures internes définies dans le Statut et Règlement du personnel s'appliquent. Les membres du personnel qui ont épuisé les voies de recours internes auront le droit de faire appel devant la Cour.

Article 5

Siège de la Commission

1. La Commission est établie au Siège de l'Union dans la ville d'Addis-Abeba (Ethiopie).
2. Le Siège est utilisé pour les activités officielles de l'Union.
3. Le Président peut autoriser la tenue de réunions ou de manifestations sociales au Siège ou dans les autres bureaux de l'Union lorsque ces réunions ou manifestations sont étroitement liées ou sont compatibles avec les objectifs et principes de l'Union.

Article 6

Election des membres de la Commission

1. L'élection des membres de la Commission est régie par les Règlements intérieurs de la Conférence, du Conseil exécutif, et les présents Statuts.
2. Les régions d'où viennent le président et le vice-président ont droit à un (1) Commissaire chacune. Toutes les autres régions ont droit à deux (2) commissaires chacune.
3. Un (1) des membres de la Commission au moins, par région, est une femme.

Article 7

Le Président

1. Le Président est :
 - a) Chef exécutif de la Commission ;
 - b) Représentant légal de l'Union ;
 - c) Ordonnateur de la Commission ;
2. Le Président est directement responsable devant le Conseil exécutif en ce qui concerne l'exécution efficace de ses fonctions.

Article 8

Attributions du Président

1. Le Président est chargé, entre autres, de:
 - a) présider toutes les réunions et diriger tous les travaux de la Commission ;
 - b) prendre des mesures en vue de promouvoir et de vulgariser les objectifs et principes de l'Union et sa performance;
 - c) promouvoir la coopération avec les autres organisations pour contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union;
 - d) participer aux délibérations de la Conférence, du Conseil exécutif, du COREP, des Comités et de tout autre organe de l'Union, le cas échéant, et enregistrer leurs délibérations;
 - e) soumettre les rapports demandés par la Conférence, le Conseil exécutif, le COREP, les Comités et les autres organes de l'Union;
 - f) préparer, en collaboration avec le COREP, le Statut et Règlement du personnel et les soumettre au Conseil exécutif, pour approbation;
 - g) préparer, en collaboration avec le COREP, et transmettre aux Etats membres le budget, les comptes vérifiés et le programme de travail au moins un (1) mois avant l'ouverture des sessions de la Conférence et du Conseil exécutif;
 - h) assumer les fonctions de dépositaire de tous les traités de l'UA et de l'OUA et

des autres instruments juridiques de l'Union ;

- i) assumer les fonctions de dépositaire des instruments de ratification, d'accession ou d'adhésion à tous les accords internationaux conclus sous les auspices de l'Union, et communiquer les informations y relatives aux Etats membres;
- j) recevoir copies des accords internationaux conclus entre les Etats membres;
- k) recevoir la notification des Etats membres souhaitant renoncer à leur qualité de membres de l'Union, conformément aux dispositions de l'Article 31 de l'Acte constitutif;
- l) communiquer aux Etats membres et inscrire à l'ordre du jour de la Conférence les demandes écrites d'amendement ou de révision de l'Acte constitutif, conformément aux dispositions de l'Article 32 de l'Acte constitutif;
- m) communiquer aux Etats membres l'ordre du jour provisoire des sessions de la Conférence, du Conseil exécutif et du COREP ;
- n) recevoir les propositions et les notes explicatives, pour inclusion aux points de l'ordre du jour de la Conférence et du Conseil exécutif, au moins soixante (60) jours avant l'ouverture de la session;
- o) recevoir et communiquer les demandes de convocation d'une session extraordinaire de la Conférence ou du Conseil exécutif, émanant des Etats membres et conformes aux Règlements intérieurs respectifs;
- p) évaluer, en collaboration avec le COREP, la nécessité de mettre en place les antennes et les bureaux administratifs et techniques jugés nécessaires pour le bon fonctionnement de la Commission, et créer ou supprimer des bureaux, le cas échéant, avec l'approbation de la Conférence;
- q) consulter et assurer la coordination avec les gouvernements et les autres institutions des Etats membres et les CER en ce qui concerne les activités de l'Union;
- r) nommer le personnel de la Commission, conformément aux dispositions de l'Article 18 des présents Statuts;
- s) assumer la responsabilité générale de l'administration et des finances de la Commission;
- t) préparer un rapport annuel sur les activités de l'Union et de ses organes;
- u) effectuer les démarches diplomatiques de l'Union;

- v) assurer étroitement la liaison avec les organes de l'Union pour orienter, soutenir et suivre de près la performance de l'Union dans les différents domaines afin d'assurer la conformité et l'harmonie avec les politiques, stratégies, programmes et projets convenus;
 - w) assumer toute autre fonction que pourrait lui confier la Conférence ou le Conseil exécutif ;
 - x) superviser le fonctionnement du Siège et des autres bureaux de l'Union ;
 - y) coordonner tous les programmes et activités de la Commission sur les questions de genre.
2. Le Président peut déléguer certains de ses pouvoirs au Vice-président et en l'absence de ce dernier, à l'un des Commissaires.

Article 9

Le Vice-président

1. Dans l'exercice de ses fonctions, le Vice-Président est responsable devant le Président. Il assume, entre autres, les fonctions suivantes :
- (a) assister le Président dans l'exercice de ses fonctions ;
 - (b) exercer tous les pouvoirs et attributions que lui délègue le Président;
 - (c) assumer la responsabilité de l'administration et des finances de la Commission ;
 - (d) assurer l'intérim de la Présidence en cas de décès ou d'empêchement définitif du Président, jusqu'à l'élection du nouveau Président ;
 - (e) assurer l'intérim du Président en l'absence ou en cas d'incapacité temporaire de celui-ci ;
2. En cas d'empêchement, de décès ou d'incapacité temporaire ou permanente du Vice-président, le Président, en consultation avec le Président de la Conférence, désigne un (1) des Commissaires pour assurer l'intérim, en attendant le retour du titulaire ou l'élection d'un nouveau Vice-président, selon le cas ;

Article 10

Mandat et Cessation des fonctions

1. Le mandat des membres de la Commission est de quatre (4) ans ; il est renouvelable une seule fois.
2. La Conférence peut mettre fin au mandat des membres de la Commission pour garantir le bon fonctionnement de l'Union, conformément aux dispositions des règles intérieures à la Commission.
3. Lorsque, pour une raison ou une autre, un Commissaire n'est pas en mesure de prendre ses fonctions ou d'achever son mandat, la région d'origine du Commissaire propose un candidat pour le reste de la période de son mandat.

Article 11

Les Commissaires

Chaque Commissaire est chargé de la mise en oeuvre de tous les programmes, politiques et décisions concernant le portefeuille pour lequel il a été élu. Il est responsable devant le Président.

Article 12

Portefeuilles de la Commission

1. Les portefeuilles de la Commission sont les suivants :
 - a) **PAIX ET SECURITE** (prévention, gestion et règlement des conflits et lutte contre le terrorisme...) ;
 - b) **AFFAIRES POLITIQUES** (droits de l'homme, démocratie, bonne gouvernance, institutions électorales, organisations de la société civile, affaires humanitaires, réfugiés, rapatriés et personnes déplacées...) ;
 - c) **INFRASTRUCTURES ET ENERGIE** (énergie, transports, communications, infrastructures et tourisme...) ;
 - d) **AFFAIRES SOCIALES** (santé, enfants, lutte contre la drogue, population, migration, travail et emploi, sports et culture...) ;

- e) **RESSOURCES HUMAINES, SCIENCES ET TECHNOLOGIE** (éducation, technologies de l'information et de la communication, jeunesse, ressources humaines, science et technologie...) ;
 - f) **COMMERCE ET INDUSTRIE** (commerce, industrie, douanes et immigration...) ;
 - g) **ECONOMIE RURALE ET AGRICULTURE** (économie rurale, agriculture et sécurité alimentaire, élevage, environnement, eau et ressources naturelles et désertification...) ;
 - h) **AFFAIRES ECONOMIQUES** (intégration économique, affaires monétaires, développement du secteur privé, investissements et mobilisation de ressources...).
2. Etant donné que les questions de genre intéressent tous les portefeuilles de la Commission, il est créé dans le Bureau du Président une unité spéciale chargée de coordonner tous les programmes et activités de la Commission sur les questions de genre.

Article 13 **Nomination des Commissaires**

Il est institué un processus de présélection au niveau régional. Chaque région propose deux (2) candidats, dont une femme, pour chaque portefeuille, sur la base des modalités convenue par la région. Les candidats proposés par les régions constitue

Article 14 **Processus central de présélection**

1. Il est créé un groupe de présélection composé de deux (2) représentants par région. Le groupe est chargé de la présélection des candidats au niveau central.
2. Le groupe est composé de ministres. Ceux-ci sont assistés par une équipe de consultants indépendants.
3. Le groupe soumet à l'élection du Conseil exécutif une liste d'au moins deux (2) candidats pour chaque portefeuille. La liste des candidats présélectionnés tient

compte de la formule de répartition géographique régionale convenue.

Article 15

Qualifications et Expérience des Commissaires

1. Les Commissaires doivent être titulaires au moins d'une licence ou d'un titre équivalent décerné par une université reconnue.
2. Ils doivent également avoir une expérience professionnelle significative et riche au gouvernement, au parlement, dans une organisation internationale, une université ou une organisation multinationale ou le secteur privé.
3. Seuls les ressortissants des Etats membres sont nommés Commissaires.
Toutefois, deux (2) ressortissants d'un même Etat membre ne peuvent être nommés Commissaires. Les Commissaires doivent être âgés d'au moins trente cinq (35) ans.

Article 16

Procédure de vote pour l'élection des Commissaires

1. Les candidatures aux postes de Commissaire sont communiquées aux Etats membres au moins trois (3) mois avant l'élection.
2. A l'issue du premier tour de scrutin, si aucun candidat n'obtient la majorité requise des deux tiers, le vote se poursuit jusqu'à ce que l'un des candidats obtienne la majorité requise des deux tiers. Si, à l'issue du troisième tour de scrutin, aucun candidat n'obtient la majorité requise, le scrutin se poursuit avec seulement les deux (2) candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au troisième tour.
3. Lorsqu'il n'y a que deux (2) candidats et qu'aucun des deux (2) candidats n'obtient la majorité requise au troisième tour, le candidat ayant eu le moins de voix se retire.
4. Si après trois (3) autres tours de scrutin aucun des deux (2) candidats n'obtient la majorité requise, le candidat ayant eu le moins de voix se retire.
Si le candidat restant n'obtient pas la majorité requise des deux tiers au cours de ce

tour de scrutin, l'élection est suspendue jusqu'à la prochaine session du Conseil exécutif. Dans ce cas, le Président, en consultation avec le Président du Conseil exécutif, désigne l'un (1) des Commissaires pour assurer l'intérim jusqu'à l'élection du Commissaire concerné, conformément aux présents statuts.

6. Lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et qu'il n'obtient pas la majorité requise au troisième tour, le Président du Conseil exécutif suspend les élections et les dispositions du paragraphe 5 sus-mentionnées s'appliquent.

Article 17 **Règlement intérieur**

La Commission adopte son propre règlement intérieur.

Article 18 **Nomination des autres membres du personnel de la Commission**

1. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Commission sont assistés par un corps de cadres administratifs, professionnels et techniques suffisamment qualifiés, expérimentés et motivés.
2. Les cadres administratifs, professionnels et techniques de la Commission sont nommés par un Comité de recrutement composé de membres de la Commission, du Chef de la Division des ressources humaines, du Conseiller juridique et d'un représentant de l'Association du personnel.
3. Les cadres administratifs, professionnels et techniques sont recrutés après consultation avec le COREP.
4. Les autres membres du personnel des services généraux d'appui de la Commission sont recrutés et nommés conformément aux mécanismes et procédures prévus dans le Statut et Règlement du personnel.
5. Le processus de recrutement est conduit conformément aux procédures de recrutement établies pour garantir le maximum de transparence et d'objectivité.

6. Lors du recrutement des cadres administratifs, professionnels et techniques, le Comité de recrutement :
 - a) applique le principe de la représentation géographique équitable et de l'égalité entre les hommes et les femmes ;
 - b) applique le système de quotas recommandé par le Conseil exécutif et approuvé par la Conférence, sur la base d'un nombre minimum de postes alloué à chaque Etat membre et de postes supplémentaires alloués sur la base des critères convenus, dont le barème des contributions.
7. Le souci primordial dans l'emploi du personnel évoqué dans le paragraphe précédent est la nécessité de garantir les normes les plus élevées de compétence, d'efficacité et d'intégrité.
8. Les ressortissants des Etats membres soumis aux sanctions pour défaut de paiement de leurs contributions au budget ordinaire pour deux (2) exercices ou plus, ou pour non-application des décisions et politiques de l'Union, ne peuvent pas être recrutés.
9. Les dispositions du paragraphe 8 ci-dessus s'appliquent également pour les recrutements effectués pour les projets financés par des ressources/ fonds extrabudgétaires.
10. La promotion et l'avancement des hauts cadres administratifs, professionnels et cadres techniques de la Commission sont effectués par un Comité de promotion, sur la base des critères suivants, entre autres :
 - a) rapports annuels d'évaluation des performances;
 - b) résultats des concours/ interviews organisés par un Comité composé des représentants de la Commission et de l'Association du personnel.
11. Il est créé un Conseil de discipline, composé, des représentants de la Commission, conformément au Statut et Règlement du personnel. Le type de faute passible de sanctions disciplinaires est déterminé dans le Statut et Règlement du personnel à élaborer par la Commission, pour approbation par le Conseil exécutif.
12. La Commission établit une grille des salaires et des conditions de service

comparables à celles des autres organisations internationales, des institutions multilatérales et des organisations du secteur privé de statut équivalent, afin d'attirer et de retenir des personnes suffisamment qualifiées.

Article 19

Privilèges et Immunités

1. Le Siège de l'Union, et ceux des autres organes et des bureaux administratifs et techniques de l'Union sont régis par des Accords de siège négociés avec les pays hôtes par la Commission et approuvés par le Conseil exécutif. Ces accords sont révisés périodiquement pour garantir leur respect scrupuleux et faciliter le fonctionnement harmonieux de la Commission.
2. Le Siège de l'Union et ceux des autres organes et des bureaux administratifs et techniques de l'Union jouissent des privilèges et immunités prévus par la Convention générale sur les privilèges et immunités de l'Organisation de l'unité africaine/ Union africaine, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre les Etats et les organisations internationales ou entre les organisations internationales.

FINANCES DE L'UNION

Article 20

Programme et budget

1. La Commission prépare le programme et le budget de l'Union tous les deux (2) ans et le soumet à la Conférence, par l'intermédiaire du COREP et du Conseil exécutif, pour examen.
2. Le programme et le budget proposés comprennent :
 - a) le programme d'activités de la Commission ;
 - b) les dépenses relatives à la Conférence, au Conseil exécutif, aux Comités et aux autres organes de l'Union ;

- c) l'état des contributions payées par les Etats membres, conformément au barème des contributions établi par le Conseil exécutif ;
 - d) l'estimation des diverses recettes de l'Union ;
 - e) la description de la situation financière du Fonds de roulement créé aux termes des présents Statuts ;
 - f) l'état nominatif du personnel de la Commission.
3. Dans la préparation du programme et du budget de l'Union, la Commission consulte les différents organes de l'Union.

Article 21 **Ressources financières**

1. Dès l'approbation du budget par la Conférence, le Président le communique aux Etats membres, en même temps que tous les documents y afférents, au moins trois (3) mois avant le premier jour de l'exercice financier.
2. Le budget est accompagné d'un état des contributions statutaires annuelles à payer par les différents Etats membres.
3. La contribution annuelle de chaque Etat membre est exigible et payable le premier jour de l'exercice financier, à savoir le 1er janvier.
4. Le Président soumet aux Etats membres un état trimestriel des contributions effectivement payées et des contributions non encore acquittées.

Article 22 **Fonds général**

1. Il est créé un Fonds général dans lequel les catégories suivantes de compte sont maintenues :
 - a) les contributions annuelles payées par les Etats membres ;
 - b) les recettes diverses, y compris les dons et subventions ; et

- c) les avances prélevées sur le fonds de roulement.
2. Toutes les dépenses prévues au budget de l'Union sont supportées à partir des ressources du Fonds général.

Article 23

Fonds spéciaux

Le Président peut créer des fonds spéciaux, y compris des fonds d'affectation spéciale et des fonds de réserve, sous réserve de l'approbation du Conseil exécutif. La destination et les limites de ces différents fonds sont déterminées par le Conseil exécutif. Ces fonds sont gérés dans des comptes distincts, conformément au Règlement financier de l'Union.

Article 24

Dons et autres libéralités

1. Le Président peut accepter, au nom de l'Union, tous dons, legs et autres libéralités octroyés à l'Union, à condition que ceux-ci soient conformes aux objectifs et principes de l'Union et restent la propriété de l'Union.
2. En cas de dons en espèces affectés à des fins particulières, les fonds correspondants sont considérés comme des fonds d'affectation spéciale ou des fonds spéciaux, conformément aux dispositions de l'Article 23 des présents Statuts. Les dons en espèces sans affectation spéciale sont considérés comme des recettes diverses.

Article 25

Placement des fonds

La Commission détermine les institutions financières où les fonds de l'Union doivent être placés. Les intérêts produits par ces fonds, y compris le fonds de roulement, sont inscrits au poste des recettes diverses.

Article 26
Tenue et Vérification des comptes

1. Les comptes de l'Union sont tenus dans les monnaies spécifiées par le Conseil exécutif, sur proposition de la Commission.
2. Le Président veille à ce que les comptes de l'Union soient vérifiés par des vérificateurs externes à la fin de chaque exercice financier, y compris les comptes des projets financés par des ressources extrabudgétaires.
3. Le Président soumet au Conseil exécutif, dans les plus brefs délais, pour approbation, le jeu complet de tous les règlements régissant les méthodes de comptabilité de l'Union, conformément aux normes internationales de comptabilité établies.

Article 27
Amendements

Les présents Statuts peuvent être amendés par la Conférence.

Article 28
Entrée en vigueur

Les présents Statuts entrent en vigueur dès leur adoption par la Conférence.